

38). 34
les
p e

**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN
PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM (PDAM)**



Tesis

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi
Program Magister Ilmu hukum**

Disusun Oleh :

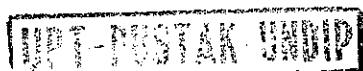
**Novi Hesti Lestari
NIM. B4A001057**

Bidang Kajian : Hukum Ekonomi dan Teknologi

Dosen Pembimbing :

Prof. DR. Sri Redjeki Hartono, SH

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2003**



**PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN
PERUSAHAAN AIR MINUM (PDAM)**

Disusun Oleh :

Novi Hesti Lestari

Nim : B4A001057


Dipertahankan di depan Dewan Penguji

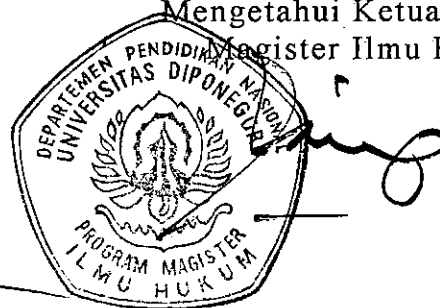
Pada Tanggal.....

Tesis ini telah diterima sebagai persyaratan
untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum

Pembimbing,

Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum


Prof. DR. Sri Redjeki Hartono, SH
NIP. 130 354 857



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief
NIP. 130 351 519

KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah Subhanaahu Wata'ala, yang telah melimpahkan rahmat-Nya, sehingga dapat menyelesaikan Tesis ini yang berjudul : "PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KONSUMEN PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM"

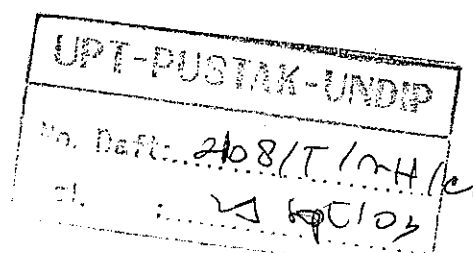
Penulisan tesis ini dimaksudkan sebagai salah satu persyaratan guna menyelesaikan studi pada Program Magister Ilmu Hukum Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi Universitas Diponegoro Semarang.

Penulis menyadari sepenuhnya, bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari sempurna, mengingat keterbatasan pengetahuan, waktu dan terbatasnya literatur. Oleh karena itu semua saran dan kritik yang sifatnya membangun akan di terima dengan segala kerendahan hati.

Penulis menyadari bahwa tesis ini dapat terselesaikan karena bantuan yang sangat berarti dari berbagai pihak. Untuk itu perkenankanlah penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah sudi memberikan saran, nasehat, kritikan dan bantuan, baik yang bersifat moril maupun materiil, sehingga tesis ini dapat terselesaikan.

Ucapan terima kasih ini penulis sampaikan, kepada:

1. Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH, selaku Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, atas kesempatan mengikuti program dan bimbingan selama saya menempuh program ini.
2. Sekretaris Program, Bapak Budiharto, SH,MS dan Bapak Ibu Staf Administrasi yang banyak menunjang dan membantu kelancaran dalam menempuh program ini.



3. Para Guru Besar dan staf pengajar Program Magister Ilmu Hukum UNDIP yang secara profesional dan arif telah memberikan ilmu selama penulis mengikuti perkuliahan.
4. Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH, selaku pembimbing penulis, yang telah banyak memberikan masukan dan nasehat.
5. Direktur Utama PDAM Kota Semarang, Bapak Drs Pandu Susilo, yang telah memberikan izin penelitian.
6. Bapak Husodo Winarto, Bagian Umum PDAM Kota Semarang, yang telah meluangkan waktu untuk diwawancarai mengenai kinerja PDAM.
7. LP2K (Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen Semarang), yang telah membantu memberikan informasi selama penulis melakukan penelitian.
8. Kedua Orang Tua penulis yang dengan setia selalu mendoakan dan mendorong, untuk segera dapat menyelesaikan studi ini.
9. Suami saya, Ony Arif Darmawan, ST yang dengan penuh perhatian memberikan Doa, semangat dan meluangkan waktu untuk membantu dalam menyelesaikan tesis ini.
10. Rekan-rekan Angkatan 2001, yang selalu mendorong untuk menyelesaikan Tesis ini dan menjadi mitra diskusi dalam mengikuti perkuliahan di program Magister Ilmu Hukum khususnya Kajian Hukum Ekonomi dan Teknologi UNDIP.
11. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah banyak membantu penulis dalam melakukan penelitian sejak awal sampai penulisan tesis ini selesai.

Semoga segala amal dan kebaikan semua pihak yang telah membantu penulis mendapat balasan dari Allah SWT.

Semarang, Juli 2003

Penulis

Novi Hesti Lestari

ABSTRAKSI

Salah satu kebutuhan hidup manusia adalah Air. Kebutuhan pokok air ini, di kota Semarang dipasok melalui lembaga resmi yang disebut PDAM. Air yang disalurkan oleh PDAM, tidak selamanya berupa air bersih melainkan pada saat tertentu airnya sangat kotor (keruh), sehingga kurang layak untuk diminum. Keadaan seperti itulah yang dikeluhkan oleh warga masyarakat yang menjadi pelanggan PDAM.

Dengan kenyataan seperti itulah, penelitian ini diharapkan dapat membantu memberikan sumbangan, pemikiran bagi pengembangan substansi disiplin di bidang ilmu hukum, khususnya Hukum Perlindungan bagi Konsumen PDAM. Penelitian ini juga dapat memberi manfaat bagi Policy Maker dalam menentukan kebijakan yang berkaitan dengan Perlindungan Hukum bagi konsumen PDAM. Dalam penelitian ini permasalahan yang akan dibahas mengenai Hubungan Hukum antara PDAM dengan Konsumen, serta Perlindungan Hukumnya terhadap konsumen dalam perjanjian pengadaan air minum oleh PDAM.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini yaitu menggunakan pendekatan Yuridis Normatif. Dalam membahas permasalahan Perlindungan Konsumen PDAM digunakan pendekatan melalui peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan konsumen, khususnya UU No. 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di PDAM Kota Semarang dapat dilakukan pembahasan sebagai berikut: yaitu masih terdapat standar ganda dalam melihat hubungan hukum antara PDAM dengan pelanggan, dengan adanya Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 690/759 Tahun 1997 Tentang pelayanan dan Tarif Air Minum. Satu sisi menyatakan hubungan hukumnya adalah hubungan hukum perdata, tetapi di sisi lain mengesankan hukum publik. Dalam kaitannya dengan perlindungan konsumen, dapat dilihat dari beberapa prosedur untuk menjadi pelanggan PDAM. Dari prosedur tersebut belum terlihat adanya informasi yang jelas bagi konsumen tentang hak dan kewajibannya serta larangan dan petunjuk penggunaan air PDAM.

Dalam rangka menegakkan hak-hak normatif pelanggan, maka pelanggan harus proaktif untuk membela hak-haknya apabila dilanggar oleh PDAM, dengan memanfaatkan sarana hukum yang ada.

ABSTRACT

One of human important lived is water. In Semarang, sufficiency human need of water provide by PDAM (cleaned water provider), although some people used water from well, but water from PDAM sometimes made PDAM consumers dissapointed, because dirty and isn' healty to drink. It's complain from PDAM consumers.

The writer hopes, this tesis could give some though to develop substance of law, expecialy law protection for PDAM consumers, used to policy maker of law to made decision which connect with law protection for PDAM consumers. This tesis study about connection between PDAM and consumers, consumers law protection about agreement with PDAM.

This tesis used yuridis normatif method, and studied about it used approach consumers law, it's UU No 8 Th 1999 about consumers protection.

The report about researched in PDAM Semarang get some conclusion. There's double opinion, if watched local law Semarang city No. 690/759 Th 1997 about service and cost of water. One side said that used civil law, and another said that looked like public law. If we watched from consumers protection, there's some procedure to be PDAM consumers, and it's not clear information to consumers about the right and obligation, prohibition and direction PDAM consumers.

About build normatif law of consumers, the consumers have to active to defend the right if PDAM do transgression, it's use law.

DAFTAR GAMBAR, TABEL

Gambar 1: Gambar Struktur Hukum Konsumen atau Hukum Perlindungan Konsumen.....	57
Tabel 1 : Jumlah minimal sampel air minum Perpipaan pada jaringan distribusi.....	118

DAFTAR SINGKATAN

PDAM	=	Perusahaan Daerah Air Minum
UU	=	Undang-Undang
BPKN	=	Badan Perlindungan Konsumen Nasional
BPSK	=	Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen
YLKI	=	Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia
LP2K	=	Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRAKSI	v
ABSTRACT	vi
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR SINGKATAN.....	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Perumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	6
D. Kontribusi Penelitian	6
E. Kerangka Penelitian.....	7
F. Metode Penelitian	14
1. Metode Pendekatan	14
2. Spesifikasi Penelitian	15
3. Metode Penelitian Sampel	15
4. Metode Pengumpulan Data	16
5. Metode Analisis Data	18
G. Sistematika Penulisan	19
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	21
A. Hak – Hak Normatif Pelanggan PDAM menurut	
Undang – Undang Perlindungan Konsumen	21
a. Setiap orang pemakai barang atau jasa	22

b. Pemakai barang atau jasa untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup dan tidak untuk diperdagangkan	25
B. Hubungan Hukum antara Pelanggan dengan PDAM	31
1. Keabsahan perjanjian dan perjanjian baku	31
a. Perjanjian pada umumnya	31
b. Perjanjian baku	39
2. Hubungan hukum antara pelanggan dengan PDAM	45
a. Aspek objek yang menjadi kepentingan para pihak	45
b. Aspek perbuatan yang menimbulkan hubungan hukum	46
C. Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia	50
1. Peraturan perlindungan konsumen di Indonesia	54
a. Hukum konsumen dalam Hukum Perdata	58
b. Hukum konsumen dalam Hukum Publik	59
2. Konsep perlindungan konsumen berdasarkan Undang - Undang Perlindungan Konsumen	61
a. Tinjauan terhadap hak dan kewajiban konsumen Dan pelaku usaha	62
b. Tinjauan terhadap perbuatan yang dilarang bagi Pelaku usaha dan tanggung jawabnya	66
c. Tinjauan terhadap pencantuman klausula baku	71
d. Tinjauan terhadap aspek kelembagaan dalam perlindungan konsumen	74
e. Tinjauan terhadap upaya penyelesaian sengketa Konsumen (UU Perlindungan Konsumen)	76
3. Faktor yang mempengaruhi penyelesaian sengketa konsumen	85

BAB III	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	91
A.	Gambaran Umum PDAM	91
3.1.	Sejarah Berdirinya PDAM	91
3.2.	Struktur Organisasi PDAM	99
3.3.	Bidang Usaha PDAM	110
3.4.	Macam – macam pembebanan biaya kepada konsumen atau pelanggan, serta persyaratan menjadi pelanggan	111
3.5.	Syarat – syarat dan pengawasan kualitas air minum	117
B.	Hasil Penelitian	124
I.	Hubungan hukum antara PDAM dengan konsumen	124
1.	Perjanjian pemasangan PDAM	126
2.	Perjanjian sewa – menyewa meter air	127
3.	Perjanjian jual beli air	128
II.	Perlindungan hukum terhadap konsumen dalam Perjanjian pengadaan air minum oleh PDAM	131
1.	Tahap pendaftaran	131
2.	Tahap pemeriksaan calon pelanggan	132
3.	Tahap penetapan biaya pemasangan	133
4.	Tahap pembayaran	134
5.	Tahap pemasangan PDAM	134
C.	Pembahasan	151
a.	Hubungan hukum antara PDAM dengan pelanggan	151
1.	Perjanjian pemasangan PDAM	176
2.	Perjanjian sewa menyewa meter air	178
3.	Perjanjian jual beli air	180
b.	Perlindungan hukum terhadap konsumen dalam Perjanjian pengadaan air minum oleh PDAM	196
1.	Tahap pendaftaran	229
2.	Tahap pemeriksaan calon pelanggan	232
3.	Tahap penetapan biaya pemasangan	234

4. Tahap pembayaran	235
5. Tahap pemasangan PDAM	236
 BAB IV PENUTUP	258
A. Kesimpulan	258
B. Saran	261

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Air minum merupakan salah satu kebutuhan yang terpenting dalam kehidupan manusia, dan harus dipenuhi dalam jumlah dan kualitas yang cukup. Dalam memenuhi kebutuhan akan air minum, terdapat 2 cara yaitu sistem individual dan sistem kolektif. Sistem kolektif ini dikelola oleh suatu institusi / badan, dengan maksud agar dapat memberikan pelayanan yang baik terhadap para pemakai air / konsumen serta memelihara sistem penyediaan air minum tersebut.

Sistem penyediaan air minum di Kota Semarang dikelola oleh Perusahaan Daerah Air Minum Kota Semarang, yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Tingkat II Semarang Nomor 7 Tahun 1983. Dengan tidak mengurangi ketentuan Perda tersebut, maka terhadap peraturan yang berlaku segala macam ketentuan hukum di Indonesia. Hal ini berkaitan dengan kedudukan PDAM yang *notebene* adalah pemerintah yang mempunyai fungsi pelayanan umum (*public service*). Sehingga hubungan yang terjadi tidak semata – mata murni hubungan

keperdataan antara penjual – pembeli, namun juga memiliki dimensi – dimensi hukum publik yang harus diperhatikan.

PDAM sebagai institusi yang memberikan layanan publik dan juga sekaligus bertujuan untuk mendapatkan keuntungan, maka dituntut untuk dapat memberikan pelayanan yang terbaik bagi pelanggannya, dengan memberikan hak – hak pelanggan sebagaimana diatur dalam Undang – Undang Perlindungan Konsumen. PDAM tidak dapat bersembunyi di balik label sebagai Institusi Pemerintah dengan berbagai birokrasi yang mengelilinginya. PDAM harus senantiasa meningkatkan pelayanannya, dengan mengambil langkah – langkah baik intern maupun ekstern guna memberikan perlindungan hukum bagi para pelanggannya.

Kebutuhan air bersih, khususnya bagi warga di kota – kota besar seperti halnya di Kota Semarang sudah tidak dapat ditawar lagi, mengingat rendahnya mutu air tanah atau sumur atau sempitnya tanah yang dimiliki oleh warga. Hal ini memang merupakan problematik tersendiri pada masyarakat perkotaan. Atas dasar itulah, maka untuk memenuhi kebutuhannya akan air bersih baik untuk keperluan air minum, memasak, bahkan mandi, masyarakat mengandalkan air yang disediakan oleh PDAM. Oleh karena itu dapat dibayangkan apabila kualitas air PDAM “keruh” seperti halnya dikeluhkan beberapa warga Kota Semarang akhir –

akhir ini, maka konsumen berada pada pihak yang dirugikan, yang tidak hanya menyangkut kerugian materiil, tetapi juga dapat menyangkut kesehatan dan kelangsungan hidup para konsumen.¹

Kualitas air PDAM harus senantiasa dijaga sesuai dengan standar air sebagai bahan air minum. Begitu juga apabila dikaitkan dengan label PDAM yang merupakan kepanjangan dari “Perusahaan Daerah Air Minum”. Dari label tersebut menunjukkan bahwa yang dijual oleh PDAM adalah air minum dan bukan air “keruh / kotor”.

Adanya kenyataan sebagaimana dialami oleh beberapa pelanggan di Semarang menunjukkan bahwa hak - hak konsumen PDAM belum dijamin sepenuhnya. Sedangkan disisi lainnya, PDAM belum sepenuhnya melaksanakan kewajiban dan menghindari larangan yang telah ditetapkan dalam Undang - Undang Perlindungan Konsumen. Oleh karena itu bagi PDAM diperlukan solusi atau jalan keluar dalam meningkatkan perlindungan hukum bagi pelanggannya dengan menyesuaikannya dengan Undang - Undang Perlindungan Konsumen.

Kenyataan tersebut merupakan ujian terhadap keberadaan perangkat hukum, termasuk didalamnya Undang - Undang Nomor 8 Tahun 1999, tentang Perlindungan Konsumen. Pertanyaan

¹ Suara Merdeka, “Dikeluhkan Kualitas Air PDAM”, 18 April 2002, hal.XIII.

besarnya adalah sudahkah Undang – Undang tersebut menjangkau perlindungan hukum bagi konsumen barang atau jasa yang disediakan oleh Perusahaan Negara, dalam hal ini adalah konsumen dari Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).

Pasal 4 Undang – Undang Perlindungan Konsumen atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa. Disisi lain bagi pelaku usaha diwajibkan menurut Pasal 7 huruf (d) untuk : “menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau yang diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku”. Kewajiban untuk menjaga kualitas barang yang diperdagangkan seharusnya diperhatikan oleh PDAM dengan menjaga kualitas air yang disalurkan kepada pelanggan. Hal ini dipertegas dalam Pasal 8 tentang larangan bagi pelaku usaha, yang antara lain adalah :

- Tidak memenuhi atau tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan dan ketentuan peraturan perundang – undangan.
- Tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, tiket, keterangan, iklan, atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut.

Meskipun dalam kenyataannya Undang – Undang Perlindungan Konsumen belum dilaksanakan sepenuhnya, namun telah menimbulkan inspirasi bagi penulis untuk melihat hubungan PDAM dengan konsumen dari perspektif perlindungan hukum bagi konsumen. Oleh karena itu tidak dapat disangkal apa

yang dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki bahwa :
“Kehadiran Undang – Undang Perlindungan Konsumen memberi secercah harapan bagi konsumen sehingga dapat terselenggara kehidupan bisnis secara jujur”.²

Persoalan perlindungan hukum bagi konsumen Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) selain menyangkut perangkat hukum yang dapat digunakan, juga secara mendasar berkaitan dengan persoalan tentang hubungan hukum antara PDAM dengan konsumen itu sendiri.

Penelitian ini mencoba untuk mengangkat satu sisi perlindungan hukum bagi konsumen atas barang atau jasa yang disediakan oleh perusahaan negara. Sedangkan secara spesifik perusahaan negara yang akan dibahas adalah Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) sebagai perusahaan yang dikelola oleh Pemerintah Daerah Kota / Kabupaten, yaitu perusahaan yang menyalurkan air bersih atau air minum ke masyarakat dengan memungut sejumlah uang atau rekening air dari konsumennya.

B. Perumusan dan Pembatasan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut diatas maka dapat dikemukakan permasalahan sebagai berikut :

² Peter Mahmud Marzuki, *“Implikasi Undang – Undang Perlindungan Konsumen Bagi Masyarakat Bisnis dan Konsumen di Indonesia”*, Makalah dalam Seminar UU Perlindungan Konsumen, UBAYA, (17 Juni 2000), hal.1.

1. Bagaiman hubungan hukum antara Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dengan konsumennya ?
2. Bagaimana perlindungan hukum terhadap konsumen dalam perjanjian pengadaan air minum oleh PDAM ?

C. Tujuan Penelitian

Penulisan tesis bertujuan untuk mendeskripsikan secara analitis tentang perlindungan hukum bagi konsumen PDAM, yang lebih lanjut diharapkan :

1. Mengetahui secara komprehesif hubungan hukum antara PDAM dengan konsumennya sehingga dapat dijelaskan aspek – aspek hukum apa sajakah yang terkait dalam hubungan tersebut dan bentuk atau sifat dari hubungan tersebut.
2. Mengkaji dan menjelaskan perlindungan hukum terhadap konsumen dalam perjanjian pengadaan air minum oleh PDAM.

D. Kontribusi Penelitian

Didalam penelitian ini diharapkan dapat memberi kegunaan dari segi :

1. Kontribusi Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan akan dijadikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan substansi disiplin di bidang

ilmu hukum, khususnya hukum perlindungan bagi konsumen PDAM.

2. Kontribusi Praktis

Diharapkan dapat memberi manfaat bagi *policy maker* dalam menentukan kebijakan yang berkaitan dengan perlindungan hukum bagi konsumen PDAM.

E. Kerangka Pemikiran

1. Pemerintahan dan Tindakan Pemerintahan

Dalam kepustakaan hukum administrasi, pengertian pemerintahan dapat didekati dari dua sudut pandang, yaitu sudut pandang fungsional dan organisasi. Dari sudut pandang fungsional, maka yang dimaksud dengan pemerintahan adalah kegiatan memerintah yang meliputi semua kegiatan negara selain kegiatan pembentukan Undang – Undang (legislatif) dan kegiatan mengadili (yudikatif). Sedangkan dari sudut pandang organisasi, maka pemerintahan mempunyai makna sebagai kumpulan dari kesatuan pemerintahan.³

Pemerintahan secara fungsional merupakan residu dari tugas – tugas pembentukan Undang – Undang dan mengadili. Oleh karena itu, sulit untuk melimitasi secara pasti terhadap

³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hal .6.

kegiatan – kegiatan pemerintahan. Bahkan dengan berkembangnya konsepsi negara kemakmuran (*wohlfart staats*), maka pemerintah sebagai alat negara dapat memasuki aspek hukum privat dalam rangka menciptakan kemakmuran rakyat (tipe negara intervensionis). Hal ini semakin memperluas segi – segi fungsi dari pemerintahan.

Meskipun tidak dapat dijadikan ukuran limitasi kekuatan pemerintahan, A.M. Donner mengemukakan empat fungsi pemerintahan yaitu sebagai pemelihara ketertiban, tuan tanah, pengelola keuangan dan pengusaha.⁴ Fungsi pemerintahan yang menarik karena berkaitan dengan tema sentral tesis ini adalah fungsi kedua dan keempat, sebagai pengelola keuangan dan pengusaha.

Dalam menjalankan fungsinya sebagai pengelola keuangan, maka pemerintah dapat memungut iuran, pajak, retribusi, dan/atau dalam bentuk lainnya dari rakyat. Sedangkan sebagai pengusaha, pemerintah dapat mendirikan badan – badan usaha yang bergerak pada bidang hukum privat untuk memberikan pelayanan umum sekaligus bertujuan untuk memperoleh keuntungan. Baik pungutan maupun keuntungan tersebut, digunakan untuk menggerakkan roda pemerintahan demi kemakmuran rakyat.

⁴ Ibid, hal.8-9.

Pemerintahan dalam arti struktural meliputi pihak – pihak mana yang dikategorikan sebagai perintah atau pemerintah. Dalam kepustakaan hukum administrasi, yang dikategorikan sebagai pemerintah meliputi :

- Pribadi dan dewan – dewan yang ditugaskan untuk melaksanakan wewenang yang bersifat hukum publik (badan – badan pemerintahan)
- Badan – badan hukum menurut hukum perdata yang sesuai dan berdasarkan hukum telah didirikan dan oleh karena itu harus dianggap sebagai termasuk dalam pemerintah (jawatan umum), maka badan – badan ini mempunyai wewenang untuk atas nama negara melaksanakan tindakan – tindakan hukum menurut hukum sipil.⁵

Organisasi pemerintah tersebut meliputi juga organisasi pemerintahan yang ada di daerah, baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi. Dalam rangka desentralisasi meliputi organisasi pemerintahan yang ada pada daerah otonom yaitu daerah kota, kabupaten, dan daerah propinsi. Sedangkan yang termasuk dekonsentrasi adalah organisasi pemerintahan di daerah propinsi (Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999).

Uraian tersebut memberikan landasan, bahwa perusahaan negara termasuk didalamnya adalah Perusahaan Daerah merupakan badan yang dikategorikan sebagai organisasi pemerintahan yang menjalankan kegiatan -

⁵ Ibid, hal.10.

kegiatan pemerintahan yaitu kegiatan di luar pembentukan Undang – Undang (legislatif) dan kegiatan mengadili (yudikatif). Hal ini sejajar dengan pengertian “*besturen*” atau pemerintahan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas (*regering*) meliputi membuat peraturan (*regelgeven*), pemerintahan dalam arti sempit (*besturen*), mengadili (*geschilbeslechting*).⁶

Fungsi pemerintahan secara konkret akan terlihat dari tindakan pemerintahan (*bestuurs handling*), yaitu perbuatan yang dilakukan oleh organ administrasi negara dalam rangka menjalankan tugas pemerintahan. Beberapa istilah yang digunakan untuk menterjemahkan “*bestuurshandelingen*” selain tindakan pemerintahan, antara lain dikemukakan oleh E. Utrecht, dengan istilah perbuatan pemerintah⁷, sedangkan Prayudi Atmosudirjo menggunakan istilah kegiatan administrasi negara.⁸

Secara garis besar tindakan pemerintahan / perbuatan pemerintah digolongkan menjadi dua, yaitu tindakan hukum (*rechtshandelingen*) dan tindakan nyata (*feitelijkehandelingen*). Yang dimaksud dengan tindakan

⁶ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986, hal.13.

⁷ Ibid, hal.86.

⁸ Prayudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hal.105.

hukum adalah tindakan – tindakan yang menurut hakekatnya diarahkan kepada suatu akibat hukum tertentu. Hal ini bukan berarti bahwa tindakan nyata tidak dapat menimbulkan sengketa pemerintah dengan rakyat. Terhadap tindakan nyata dapat dilakukan gugatan atas dasar “*onrechtmatigdaad*” apabila dalam tindakan nyata terdapat unsur – unsur yang melanggar hukum. Selanjutnya, berdasarkan pembidangan hukum menjadi hukum publik dan privat, maka tindakan hukum pemerintah dapat dibedakan menjadi dua, yaitu tindakan hukum publik dan tindakan hukum privat.

Berkaitan dengan hubungan antara Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) selaku produsen dengan konsumennya, maka hal ini termasuk dalam perbuatan hukum privat yang dilakukan oleh pemerintah. PDAM dan konsumen terikat dalam perjanjian penyediaan air minum, dimana PDAM berkewajiban untuk menyediakan layanan air dengan hak memungut biaya, sedangkan konsumen berkewajiban untuk membayar biaya / rekening air dengan hak untuk mendapatkan pelayanan air minum.

2. Asas Kebebasan Berkontrak

Dalam lapangan hukum keperdataan, khususnya dalam hal subjek hukum mengikatkan diri dalam sebuah perjanjian,

maka para pihak diberikan kebebasan dalam membuat perjanjian sekaligus menentukan apa prestasi yang diperjanjikan. Hal ini sejalan dengan pengertian perjanjian itu sendiri yang merupakan perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Selain itu dengan sifat buku III Kitab Undang – Undang Hukum Perdata yang terbuka, maka membuka kemungkinan bagi para pihak untuk membuka perjanjian – perjanjian di luar perjanjian – perjanjian buku yang terdapat dalam buku III tersebut.⁹

Pasal 1338 Kitab Undang – Undang Hukum Perdata menegaskan bahwa :

- (1) Semua persetujuan yang dibuat secara sah berlaku sebagai Undang – Undang bagi mereka yang membuatnya.
- (2) Persetujuan itu tidak dapat ditarik kembali selain dengan kesepakatan kedua belah pihak, atau karena alasan – alasan yang oleh Undang – Undang dinyatakan cukup untuk itu.
- (3) Persetujuan harus dilaksanakan dengan itikad baik.

Dalam ketentuan tersebut diatas, dianut asas kebebasan berkontrak (*the principle of freedom of the parties*). Kebebasan berkontrak merupakan alasan yang ideal bagi keseimbangan (*bargaining power*) di antara pihak – pihak yang melakukan kontrak dapat diterima, dan tidak adanya

⁹ Subekti, *Aneka Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1983, hal.282.

perbuatan yang tidak adil yang dilakukan terhadap sebagian besar kepentingan ekonomi masyarakat.¹⁰

Lebih lanjut dikemukakan oleh Khalid bin Yusoff bahwa : “a decision is efficient if they are not gains to be denued by both parties a transaction”.¹¹ Dengan demikian maka keputusan pembentukan perjanjian / kontrak, baik menyangkut isi, bentuk, maupun hukumnya sangat tergantung pada keputusan kedua belah pihak. Adanya penolakan dari satu pihak, penolakan dari satu pihak, akan membuat perjanjian tersebut tidak terbentuk.

Meskipun dalam pembuatan perjanjian, para pihak memiliki kebebasan namun demikian tetap terdapat batasan – batasan yang harus diperhatikan. Artinya, implementasi asas kebebasan berkontrak mempunyai toleransi yang sah sepanjang tidak bertentangan dengan kesusilaan, kepatutan, itikad baik, Undang – Undang, maupun ketertiban umum (*public policy*). Perjanjian yang dibuat atas kesepakatan para pihak akan kehilangan keabsahannya, karena bertentangan dengan *causa* yang halal sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 Kitab Undang – Undang Hukum Perdata.

¹⁰ A.G. Guest, *Law of Contract*, Oxford University Press, London, 1979, hal.3-4.

¹¹ Khalid bin Yusoff, “*Economic Analysis of Contract Law*”, di dalam Euston Quahdan dan William Neilson (eds), *Law and Economic Development : Cases and Materials from Southeast Asia*, Longman Singapore Publisher (Pte) Ltd, Singapore, 1993, hal.52.

Asas kebebasan berkontrak juga mengandung makna keseimbangan kedudukan para pihak dalam perjanjian. Dengan demikian asas *fairness* dan kesamarataan hukum tetap harus dipenuhi. Dalam perjanjian tidak boleh terdapat dominasi satu pihak terhadap pihak lainnya. Kedua belah pihak sama – sama memperoleh keuntungan dari apa yang mereka perjanjikan.¹²

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan yuridis normatif. Karena pendekatannya, maka penelitian hukum model ini disebut dengan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum atau *legal research* menurut J. Myron Jacobstein dan Roy M. Mersky sebagaimana dikutip oleh Sunaryati Hartono adalah: “...*seeking to find those authorities in the primary sources of law that applicable to a particular legal situation*”.¹³

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dalam membahas permasalahan perlindungan konsumen PDAM digunakan pendekatan melalui peraturan perundang-undangan yang

¹² Henry R. Cheeseman, *Busines Law :The Legal Ethical and International Environment*, Prantice.

¹³ Sunaryati Hartono, *Penelitian Hukum*, Bandung: Alumni, 1994, h.131

berkaitan dengan konsumen, yaitu ketentuan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata khususnya tentang syahnya perjanjian , dan kebebasan berkontrak, menuju ke Undang-Undang Perlindungan Konsumen dan ketentuan-ketentuan lain yang terkait dengan perlindungan bagi konsumen.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini memiliki spesifikasi sebagai penelitian deskripsi analitis, yaitu akan berusaha mencari data tentang Perlindungan Hukum Bagi Konsumen PDAM, untuk selanjutnya dilakukan analisis terhadap data tersebut sesuai permasalahan yang dirumuskan, dan akhirnya dibuat suatu deskripsi yang faktual dan akurat terhadap hasil penelitian yang dilakukan sehingga dapat menggambarkan hubungan dengan keadaan yang sebenarnya.

3. Metode Penentuan Sampel

Terhadap penelitian normatif yang mempergunakan data-data sekunder, yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah ketentuan-ketentuan yang mengatur dan atau berkaitan dengan Perlindungan Hukum terhadap Konsumen PDAM, yang berada dalam rambu-rambu hukum tertulis. Terhadap penelitian normatif ini dengan data sekunder tersebut, seluruh populasi akan diteliti. Sedangkan terhadap penelitian hukum empiris yang menggunakan data lapangan,

populasinya adalah pejabat yang ada di lingkungan PDAM Kota Semarang, warga masyarakat yang diwakili LP2K (Lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen), yang akan di wawancarai untuk memberikan data tentang Perlindungan Hukum Bagi Konsumen PDAM.¹⁴ Terhadap penelitian empiris, sampel ditentukan dengan cara menunjuk pihak-pihak yang dapat mewakili, dengan alasan populasinya bersifat homogen karena proses Perlindungan Hukum menggunakan pedoman yang sama, sehingga hasilnya pun ada kecenderungan sama.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dalam penelitian ini meliputi:

A. Studi kepustakaan

Dalam studi kepustakaan alat pengumpul data yang digunakan adalah studi dokumenter, meliputi:

- a. Kitab Undang – Undang Hukum Perdata (KUHPerdata);
- b. Undang – Undang No.8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen;
- c. Undang – Undang No.22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah;

¹⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, h.45

- d. Surat Keputusan Walikota Kepala Daerah Kota Semarang, Nomor : 690 / 31 / 1986 tentang PDAM;
- e. Surat Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Semarang No: 690/759/Th. 1997 Tentang Pelayanan dan Tarif Air Minum Pada Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya daerah Tingkat II Semarang;
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1983, Tentang Pendirian PDAM Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang;
- g. Peraturan perundang-undangan lainnya yang mempunyai kaitan dengan pemasalahan penelitian.

B. Studi lapangan

Di dalam studi lapangan, alat pengumpul data yang dipergunakan adalah wawancara dengan menggunakan metode wawancara. Wawancara dilakukan terhadap sumber informasi yang telah ditentukan sebelumnya dengan berdasarkan kepada pedoman wawancara, sehingga wawancara yang dilakukan merupakan wawancara yang difokuskan. Responden yang diwawancarai mempunyai pengalaman tertentu pada obyek tertentu yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini. Dari wawancara ini diharapkan dapat memberikan gambaran dalam praktek.

5. Metode Analisis Data

Jika proses pengumpulan data selesai, maka pengolahan data tersebut dilakukan dengan editing dan menyusun data-data tersebut sesuai perumusan permasalahan penelitian ini. Data yang telah disusun secara sistematik itu akan dianalisis dengan menggunakan metode analisis normatif kualitatif. Analisis normatif maksudnya adalah melakukan analisis terhadap peraturan yang ada sebagai norma hukum positif yang mengatur Perlindungan Hukum Bagi Konsumen PDAM. Norma hukum itu akan dihubungkan dalam praktek Perlindungan Hukum Bagi konsumen PDAM. Sedangkan analisis kualitatif adalah melakukan analisis secara diskriptif dari ungkapan-ungkapan yang disampaikan responden, artinya analisis data tidak mempergunakan perhitungan angka atau secara kuantitatif. Penggunaan metode analisis kualitatif tidak terlepas dari sifat penelitian hukum yang holistik. Dengan metode ini juga dapat menjangkau analisa terhadap kasus-kasus yang ada (*case study*) secara menyeluruh termasuk faktor-faktor yang mempengaruhi di dalamnya. Hal tersebut juga tidak terlepas dari arah penelitian hukum yang bersifat kualitatif dan diskriptif.

G. Sistematika Penulisan

Sebagai hasil dari penelitian ini, maka akan disusun dan disajikan dalam suatu karya ilmiah berupa tesis yang terdiri dari 4 (empat) bab. Untuk memudahkan pemahaman terhadap tesis ini, maka disusun dengan sistematika penulisan sebagai berikut : **Bab Pendahuluan**, bab ini merupakan pengantar dan pedoman untuk pembahasan bab-bab berikutnya, yang terdiri dari Latar Belakang masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kontribusi Penelitian, Kerangka Penelitian, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan. **Bab Tinjauan Pustaka**, yang berisi uraian tentang Hak-hak Normatif Pelanggan PDAM menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen, Hubungan Hukum antara Pelanggan dengan PDAM, Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia. **Bab Hasil Penelitian dan Pembahasan**, dalam bab ini akan diuraikan tentang Gambaran Umum PDAM, yang meliputi: Sejarah Berdirinya PDAM, Struktur Organisasi PDAM, Lokasi PDAM, Bidang Usaha PDAM, Penggolongan Pelanggan dan Tarif PDAM, Macam-macam Pembebanan Biaya kepada Konsumen dan Syarat-syarat serta Pengawasan Kualitas Air Minum, Hasil Penelitian dan Pembahasan yang akan menguraikan permasalahan mengenai: Hubungan Hukum Antara PDAM dengan Pelanggannya, Perlindungan Hukum

Terhadap Konsumen Dalam Perjanjian Pengadaan Air Minum Oleh PDAM. Penulisan tesis ini diakhiri dengan **Bab Penutup**, pada bab ini akan diperoleh Kesimpulan dari analisa data yang dilakukan, yang selanjutnya akan diberikan Saran-saran yang dapat ditempuh oleh para pihak maupun pemerintah dalam penyelesaian perselisihan yang terjadi.

Daftar Pustaka

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA
PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN PDAM

**A. HAK – HAK NORMATIF PELANGGAN PDAM MENURUT
UNDANG – UNDANG PERLINDUNGAN KONSUMEN**

Dalam pengertiannya yang umum, setiap manusia adalah konsumen, karena pada dasarnya kita adalah pemakai sebuah produk baik barang maupun jasa. Oleh karena itu adalah tepat apa yang dikemukakan oleh mantan Presiden Amerika Serikat, John F. Kennedy, bahwa "*Consumers by definition include us all*".¹⁵ Sadar atau tidak sadar kita semua adalah konsumen yang selalu berhadapan dengan produk yang dihasilkan oleh para produsen.

Definisi yuridis formal dari konsumen ditemukan dalam Pasal 1 angka (2), bahwa "Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan". Pengertian konsumen menurut Undang – Undang Perlindungan Konsumen :

¹⁵ Edmond Cahn, "Law in The Consumers Perspective", University of Pennsylvania Law Review: Law Review No. 112, 1963, hl.1-27

a. Setiap orang pemakai barang atau jasa

Pengertian orang mempunyai konotasi yang luas karena dapat mencakup orang individual (*natuurlijke persoon*) dan juga badan hukum (*rechts persoon*). Undang – Undang Perlindungan Konsumen tidak memberikan pembatasan yang jelas tentang hal tersebut. Sidharta mengartikan “Setiap orang” menurut Undang – Undang Perlindungan Konsumen meliputi dua konotasi tersebut diatas, dengan mengemukakan bahwa : “Tentu yang paling tepat tidak membatasi pengertian konsumen itu sebatas pada orang perseorangan, namun konsumen harus mencakup juga badan usaha, dengan makna lebih luas daripada badan hukum”.¹⁶

Terhadap pemahaman Sidharta tersebut, yang dimaksud dengan “orang” menurut Undang – Undang Perlindungan Konsumen adalah orang sebagai individu. Hal ini didasari pemikiran bahwa yang menjadi pemakai terakhir dari setiap produk baik barang maupun jasa adalah individu, dan bukan badan hukum atau badan usaha. Perlindungan yang diberikan oleh Undang – Undang Perlindungan

¹⁶ Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2000, hal. 5

Konsumen apabila dicermati adalah perlindungan terhadap hak – hak individual.

Dalam kaitannya dengan pelanggan PDAM yang secara de facto terdiri dari individu dan badan usaha perlu dilakukan telaah untuk menentukan apakah pelanggan PDAM identik dengan konsumen PDAM. Pelanggan tentu saja bermakna orang yang berlangganan, sedangkan konsumen adalah orang yang memakai suatu produk tertentu baik barang maupun jasa. Sehingga konsumen PDAM tidak identik dengan pelanggan PDAM, karena yang menggunakan air PDAM tidak hanya pelanggan saja, bisa anggota keluarga pelanggan, atau mungkin tamu dari pelanggan. Sebaliknya, pelanggan PDAM dapat dipastikan sebagai konsumen PDAM. Namun demikian untuk memudahkan pembahasan tesis ini, maka berdasarkan definisi operasional yang dimaksud dengan konsumen adalah para pelanggan PDAM.

Dilihat dari subjeknya, maka pelanggan bisa orang individu maupun badan usaha/badan hukum. Sedangkan pemakai adalah orang individu. Sehingga bagi pelanggan badan usaha atau badan hukum, secara harfiah yang bertindak sebagai konsumen PDAM adalah pengurus badan tersebut atau para pekerjanya atau siapa saja yang

menggunakan air dari PDAM melalui persil yang bersangkutan.

Uraian tersebut di atas menegaskan bahwa yang dimaksudkan dengan konsumen dalam Undang – Undang Perlindungan Konsumen adalah orang sebagai individu. Untuk mendukung argumentasi tersebut, kiranya dapat dibandingkan dengan pengertian pelaku usaha yang terdapat dalam Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang secara tegas menyebut bahwa pelaku usaha adalah : “Setiap orang perseorangan atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama – sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.”

Dengan memperhatikan pengertian pelaku usaha tersebut, maka terlihat bahwa pembentuk Undang – Undang secara sengaja membedakan subjek hukum konsumen dengan pelaku usaha. Namun demikian, hendaknya dilakukan pengaturan lebih jelas tentang subjek konsumen dalam Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan Undang – Undang Perlindungan Konsumen.

b. Pemakai barang atau jasa untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup dan tidak untuk diperdagangkan

Unsur ini merupakan perluasan terhadap unsur pemakai yang berkonotasi dipakai untuk diri sendiri. Konsumen sebagai pemakai tidak hanya digunakan untuk diri sendiri, tetapi diperluas pemakaiannya baik untuk keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup. Pengertian ini bisa meluas tanpa batas apabila tidak dilanjutkan dan tidak untuk diperdagangkan.

Dalam kaitannya dengan pelanggan PDAM, maka unsur tidak untuk diperdagangkan ini sejalan dengan salah satu larangan bagi PDAM untuk menyalurkan air ke persil lain. Dengan pembatasan ini, maka jelaslah bahwa pelanggan PDAM secara yuridis-normatif termasuk dalam kualifikasi konsumen yang dilindungi hak-haknya menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Perbincangan tentang hak-hak konsumen diintroduser oleh mantan Presiden Amerika Serikat, John F. Kennedy dengan mengemukakan empat hak dasar konsumen sebagaimana dikutip oleh Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani yang meliputi :

- a. *The right to safe products;*
- b. *The right to be informed about products;*
- c. *The right to definite choices in selecting products;*
- d. *The right to be heard regarding consumer interests.*¹⁷

Resolusi Perserikatan Bangsa – Bangsa Nomor 39/248 tahun 1985 tentang Perlindungan Konsumen (*Guidelines for Consumer Protection*) memuat kepentingan-kepentingan konsumen yang harus dilindungi, meliputi :

- a. Perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya;
- b. Promosi dan perlindungan kepentingan ekonomi sosial konsumen;
- c. Tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan kemampuan mereka melakukan pilihan yang tepat sesuai kehendak dan kebutuhan pribadi;
- d. Pendidikan Konsumer;
- e. Tersedianya upaya ganti rugi yang efektif;
- f. Kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen atas organisasi lainnya yang relevan dan memberikan kesempatan kepada organisasi tersebut untuk

¹⁷ Gunawan widjaya, Ahmad Yani, *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000, hal.27

menyuarakan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka.

Hak-hak konsumen menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, diatur dalam pasal 4 yang meliputi :

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa,
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa ;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
- h. Hak untuk mendapat kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima

tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;

- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dibandingkan dengan hak-hak konsumen yang diintroduser oleh John F. Kennedy dan resolusi PBB, maka Undang-Undang Perlindungan Konsumen lebih banyak dan lebih rinci dalam memuat hak-hak konsumen. Oleh karena itu, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa Undang-Undang Perlindungan Konsumen menjadi tonggak yang bersejarah dalam perlindungan konsumen di tanah air, mengingat sebelum berlakunya undang-undang tersebut, konsumen relatif lemah dibandingkan dengan para pelaku usaha.

Sehubungan dengan sembilan hak yang diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, dikemukakan oleh Gunawan Widjaya dan Ahmad Yani bahwa :

Masalah Kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen merupakan hal yang paling pokok dan utama dalam perlindungan konsumen. Barang dan/atau jasa yang penggunaannya tidak memberikan kenyamanan terlebih lagi yang tidak aman atau membahayakan keselamatan konsumen jelas tidak layak diedarkan dalam masyarakat.¹⁸

Hak yang paling utama adalah hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang /

¹⁸ Ibid., hal 30

jasa. Selanjutnya untuk mendapatkan kenyamanan, keamanan dan keselamatan tersebut, konsumen berhak untuk memilih barang / jasa berdasarkan informasi yang benar, jujur dan jelas. Jika terdapat penyimpangan yang merugikan, maka konsumen berhak untuk didengar, memperoleh advokasi, pembinaan, perlakuan yang adil, kompensasi sampai ganti rugi. Selanjutnya, paralel dengan hak-hak normatif konsumen tersebut, maka hak yang paling utama atau mendasar bagi konsumen PDAM adalah hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi air PDAM.

PDAM harus memberi rasa nyaman pada pelanggannya dengan memberikan supply air minum secara kontinyu sehingga sewaktu – waktu dibutuhkan oleh pelanggan dapat dilayani dengan baik. Supply air PDAM harus dijauhkan dari kondisi hidup dan mati yang tidak menentu. Sementara itu, kondisi tersebut sudah menjadi suatu kelaziman dalam supply air PDAM, dimana pada jam – jam tertentu air PDAM mengalir dalam debit yang kecil atau bahkan di beberapa tempat tidak mengalir sama sekali. Disisi lain, pelanggan tidak dapat melakukan tindakan apa – apa. Pengaduan hanya sekedar formalitas yang tidak menyelesaikan masalah kenyamanan mengkonsumsi air PDAM.

Yang lebih utama dari sekedar rasa nyaman, adalah pentingnya keamanan dan keselamatan pelanggan dalam mengkonsumsi air PDAM. PDAM diharuskan menjaga kualitas air minum, sehingga air yang dikonsumsi pelanggan benar – benar air yang layak baik untuk minum, mandi maupun kebutuhan lainnya. Oleh karena itu adalah suatu hal yang kontras jika nama perusahaannya adalah Perusahaan Daerah Air Minum tetapi yang disuplaikan kepelanggan adalah air keruh atau kotor atau bahkan air yang mengandung kuman – kuman penyakit. Tidak jarang hal ini terjadi pada pelanggan PDAM, yang menderita sakit perut, mencret – mencret atau menderita penyakit kulit karena mengkonsumsi air PDAM meskipun air tersebut telah dimasak atau diolah / dibersihkan melalui alat penyaringan air (water treatment). Dalam hal yang demikian, maka aspek keamanan dan keselamatan pelanggan jelas sangat terancam.

B. HUBUNGAN HUKUM ANTARA KONSUMEN DENGAN PDAM

Hubungan hukum merupakan hubungan yang terhadapnya, hukum meletakkan hak-hak pada satu pihak dan melekatkan kewajiban pada pihak lainnya. Apabila satu pihak tidak mengindahkan ataupun melanggar hubungan tadi, lalu hukum memaksakan supaya hubungan tersebut dipenuhi ataupun dipulihkan kembali.

1. Keabsahan Perjanjian dan Perjanjian Baku

a. Perjanjian pada umumnya

Pengertian mengenai perjanjian menurut Pasal 1313

KUH Perdata berbunyi sebagai berikut :

“Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.”

Para sarjana menyatakan bahwa rumusan Pasal 1313

KUH Perdata diatas memiliki banyak kelemahan. Abdul

Kadir Muhammad menyatakan kelemahan – kelemahan Pasal

1313 KUH Perdata adalah sebagai berikut :¹⁹

a. Hanya menyangkut sepihak saja

Hal tersebut dapat diketahui dari perumusan “satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.” Kata “mengikatkan diri” sifatnya hanya

¹⁹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perikatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, hal.78

datang dari satu pihak saja, tidak dari kedua belah pihak. Seharusnya dirumuskan “saling mengikatkan diri”. Jadi ada konsensus antara pihak – pihak.

- b. Kata “perbuatan” mencakup juga tanpa konsensus.

Pengertian “perbuatan” termasuk juga tindakan melaksanakan tugas tanpa kuasa, tindakan melawan hukum yang tidak mengandung konsensus. Seharusnya dipakai kata “persetujuan”.

- c. Pengertian perjanjian terlalu luas

Pengertian perjanjian dalam pasal tersebut terlalu luas karena mencakup juga pelangsungan perkawinan, janji kawin, yang diatur dalam lapangan hukum keluarga. Padahal yang dimaksud adalah hubungan antara debitur dan kreditur dalam lapangan harta kekayaan saja. Perjanjian yang dikehendaki oleh Buku III KUH Perdata sebenarnya hanyalah perjanjian yang bersifat kebendaan, bukan perjanjian yang bersifat personal.

- d. Tanpa menyebut tujuan mengadakan perjanjian, sehingga pihak – pihak mengikatkan diri itu tidak jelas untuk apa.

Berdasarkan kelemahan – kelemahan diatas, Abdulkadir Muhammad merumuskan definisi perjanjian yaitu persetujuan antara dua orang atau lebih yang saling

mengikatkan diri untuk melaksanakan suatu hal dalam lapangan harta kekayaan.²⁰

Ada sepuluh asas hukum perjanjian yang diatur dalam Pasal 1338 Kitab Undang – Undang Hukum Perdata. Asas – asas hukum perjanjian tersebut adalah :²¹

a. Asas Konsensualisme

Asas ini ditemukan dalam Pasal 1320 KUH Perdata, didalamnya ditemukan istilah “semua”. Kata – kata “semua” menunjukkan bahwa setiap orang diberi kesempatan untuk menyatakan keinginannya (wil), yang rasanya baik untuk menciptakan perjanjian. Asas ini sangat erat hubungannya dengan asas kebebasan mengadakan perjanjian.

b. Asas Kepercayaan

Seorang yang mengadakan perjanjian dengan pihak lain, harus dapat menumbuhkan kepercayaan di antara kedua pihak bahwa satu sama lain akan memenuhi prestasinya di kemudian hari. Tanpa adanya kepercayaan, maka perjanjian itu tidak mungkin akan diadakan oleh para pihak. Dengan kepercayaan ini, kedua pihak

²⁰ Op. Cit, hal. 79

²¹ Badruzaman, Mariam Darus, SH, Prof. Dr. , *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni Bandung 1994, hal. 42

mengikatkan dirinya kepada perjanjian yang mempunyai kekuatan mengikat sebagai undang – undang.

c. Asas Kekuatan Mengikat

Demikian seterusnya dapat ditarik kesimpulan bahwa di dalam perjanjian terkandung suatu asas kekuatan mengikat. Terikatnya para pihak pada apa yang diperjanjikan, dan juga terhadap beberapa unsur lain sepanjang dikehendaki oleh kebiasaan dan kepatuhan, dan kebiasaan akan mengikat para pihak.

d. Asas Persamaan Hak

Asas ini menempatkan para pihak di dalam persamaan derajat, tidak ada perbedaan, walaupun ada perbedaan warna kulit, bangsa, kepercayaan, kekuasaan, jabatan, dan lain – lain. Masing – masing pihak wajib melihat adanya persamaan ini dan mengharuskan kedua pihak untuk menghormati satu sama lain sebagai manusia ciptaan Tuhan.

e. Asas Keseimbangan

Asas ini menghendaki kedua pihak untuk memenuhi dan melaksanakan perjanjian itu. Asas keseimbangan ini merupakan kelanjutan dari asas persamaan. Kreditur mempunyai kekuatan untuk menuntut pelunasan prestasi melalui kekayaan debitur,

namun kreditur memikul pula beban untuk melaksanakan perjanjian dengan itikad baik. Dapat dilihat disini bahwa kedudukan kreditur yang kuat diimbangi dengan kewajibannya untuk memperhatikan itikad baik, sehingga kedudukan kreditur dan debitur seimbang.

f. Asas Moral

Asas ini terlihat dalam perikatan wajar, dimana suatu perbuatan sukarela dari seseorang tidak menimbulkan hak baginya untuk menggugat kontraprestasi dari pihak debitur. Juga hal ini terlihat di dalam *zaakwaarneming*, dimana seseorang yang melakukan suatu perbuatan dengan sukarela (moral) yang bersangkutan mempunyai kewajiban (hukum) untuk meneruskan dan menyelesaikan perbuatannya, asas ini terdapat dalam pasal 1339 KUH Perdata. Faktor – faktor yang memberikan motivasi pada yang bersangkutan untuk melakukan perbuatan hukum adalah berdasarkan pada “kesusilaan” (moral), sebagai panggilan dari hati nuraninya.

g. Asas Kepatutan

Asas ini dituangkan dalam pasal 1339 KUH Perdata. Asas kepatutan disini berkaitan dengan ketentuan mengenai isi perjanjian. Asas kepatutan ini

harus dipertahankan karena melalui asas ini ukuran tentang hubungan ditentukan juga oleh rasa keadilan dalam masyarakat

h. Asas Kebiasaan

Asas ini diatur dalam pasal 1339 jo.1347 KUH Perdata, yang dipandang sebagai bagian dari perjanjian. Suatu perjanjian tidak hanya mengikat untuk hal – hal yang diatur secara tegas, tetapi juga hal – hal yang dalam keadaan dan kebiasaan yang diikuti.

i. Asas Kepastian Hukum

Perjanjian sebagai suatu figur hukum harus mengandung kepastian hukum. Kepastian ini terungkap dari kekuatan mengikat perjanjian itu, yaitu sebagai undang – undang bagi para pihak.

j. Asas Kebebasan Berkontrak yang Bertanggung Jawab

Setiap orang bebas menentukan isi, berlakunya dan syarat – syarat perjanjian.

Dari asas – asas tersebut yang paling penting ialah asas kebebasan berkontrak karena dari asas tersebut tampak adanya pernyataan dan ungkapan hak asasi manusia dalam mengadakan perjanjian sekaligus memberikan peluang bagi perkembangan hukum perjanjian.

Dalam KUH Perdata dapat disimpulkan dari pasal 1338 ayat 1 yang menyatakan :

“Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang – undang bagi mereka yang membuatnya”.

Pada dasarnya memang kebebasan berkontrak adalah bagian dari hak – hak kebebasan dasar manusia, namun perlu mulai ada pembatasan untuk menentukan batas – batas dari kebebasan ini haruslah diingat bahwa manusia adalah makhluk sosial dan hukum perdata tidak hanya bertujuan untuk melindungi perseorangan saja akan tetapi juga untuk melindungi masyarakat pada umumnya.²²

Pembatasan tersebut diatur dalam pasal 1337 KUH Perdata yang menyatakan :

“Suatu sebab adalah terlarang apabila dilarang oleh undang – undang atau apabila berlawanan dengan kesusilaan atau ketertiban umum.”

Asas kebebasan berkontrak mempunyai arti tidak terbatas, akan tetapi terbatas oleh tanggung jawab para pihak, sehingga kebebasan berkontrak sebagai asas diberi sifat, sebagai berikut : asas kebebasan berkontrak yang bertanggung jawab. Asas ini mendukung kedudukan yang seimbang di antara para pihak, sehingga sebuah kontrak akan

²² Purwahid Patrik, *Asas Itikad Baik dan Kepatuhan dalam Perjanjian*, UNDIP, Semarang, 1986, hal. 6

bersifat stabil dan memberikan keuntungan bagi kedua pihak.²³

Suatu perjanjian oleh hukum dianggap sah sehingga mengikat kedua belah pihak apabila memenuhi syarat – syarat perjanjian yang tercantum dalam pasal 1320 KUH perdata, yaitu :

Untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat:

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. Suatu hal tertentu;
4. Suatu sebab yang halal.

Syarat kesepakatan ini merupakan suatu pengejawantahan dari “asas konsensualisme” yang diakui dan menjadi salah satu asas yang terpenting dari hukum perjanjian kita. Asas konsensualisme ini mempunyai hubungan yang erat dengan asas kebebasan berkontrak dan asas kekuatan mengikatnya suatu perjanjian.

Perkembangan lebih lanjut dari asas kebebasan berkontrak, tampak bahwa sekarang ini para pihak tidak bebas lagi dalam membuat perjanjian karena salah satu pihak secara sepihak telah menyediakan syarat – syarat perjanjian dan pihak lain tinggal menyetujuinya. Perjanjian demikian dalam praktek disebut perjanjian baku. Penggunaan

²³ Badruzaman, Mariam Darus, SH, Prof. Dr. , *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994, hal. 45

perjanjian baku tersebut bukan tanpa masalah karena akan selalu dipertanyakan mengenai kedudukan kata sepakat dan asas kebebasan berkontrak yang merupakan dasar suatu perjanjian.

b. Perjanjian Baku

Pada dasarnya suatu perjanjian terjadi berlandaskan asas kebebasan berkontrak diantara dua pihak yang mempunyai kedudukan yang seimbang dan kedua belah pihak berusaha untuk mencapai kesepakatan yang diperlukan bagi terjadinya perjanjian itu melalui suatu proses negosiasi diantara mereka. Namun dewasa ini ada kecenderungan bahwa banyak perjanjian dalam transaksi bisnis yang terjadi dilakukan bukan melalui suatu proses negosiasi yang seimbang diantara para pihak melainkan pihak yang satu telah menyiapkan suatu syarat baku pada suatu formulir perjanjian dan pihak lain tersebut untuk melakukan negosiasi atas syarat – syarat yang disodorkan. Perjanjian yang demikian dapat disebut perjanjian baku atau standar.

E.H. Hondius mendefinisikan : perjanjian baku adalah konsep perjanjian tertulis yang disusun tanpa membedakan isinya, serta pada umumnya dituangkan dalam perjanjian –

perjanjian yang tidak terbatas jumlahnya, namun sifatnya tertentu.²⁴

Mariam Darus Badruzaman mendefinisikannya sebagai perjanjian yang didalamnya dibakukan syarat eksonerasi dan dituangkan dalam bentuk formulir, dengan ciri – ciri sebagai berikut :²⁵

1. Isinya ditetapkan secara sepihak oleh kreditur yang posisinya relatif lebih kuat dari debitur;
2. Debitur sama sekali tidak menentukan isi perjanjian;
3. Terdorong oleh kebutuhannya, debitur terpaksa menerima perjanjian itu;
4. Bentuknya tertulis;
5. Dipersiapkan terlebih dahulu secara massal atau individu.

Dari pemahaman terhadap uraian dan beberapa definisi tersebut diatas, dapatlah disimpulkan lebih lanjut karakteristik utama kontrak standar, yaitu bahwa kontrak – kontrak semacam itu :²⁶

- a. Dibuat agar suatu industri atau bisnis dapat melayani transaksi – transaksi tertentu secara efisien, khususnya

²⁴ Ibid, hal. 47

²⁵ Ibid, hal. 50

²⁶ Laboratorium Hukum FH UNPAD, *Ketrampilan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal. 182

untuk digunakan dalam aktivitas transaksional yang diperkirakan akan berfrekuensi tinggi;

- b. Dimaksudkan untuk memberikan pelayanan yang cepat bagi pembuatnya dan/atau pihak – pihak yang akan mengikatkan diri didalamnya;
- c. Demi pelayanan yang cepat, sebagian besar atau seluruh persyaratan didalamnya atau ditetapkan terlebih dahulu secara tertulis dan dipersiapkan untuk dapat digandakan dan ditawarkan dalam jumlah yang sesuai dengan kebutuhan;
- d. Biasanya isi dan persyaratannya distandarisasi atau dirumuskan terlebih dahulu secara sepihak oleh pihak yang langsung berkepentingan dalam memasarkan produk barang atau layanan jasa tertentu kepada masyarakat;
- e. Dibuat untuk ditawarkan kepada publik secara masal dan tidak memperhatikan kondisi dan/atau kebutuhan – kebutuhan khusus dari setiap konsumen, dan karena itu pihak konsumen hanya perlu menyetujui, atau menolak sama sekali seluruh persyaratan yang ditawarkan.

Hal ini umumnya menyebabkan posisi tawar pihak konsumen di dalam kontrak – kontrak standar umumnya tidak lagi sederajat dengan produsen atau penjual. Konsumen

hanya dapat menerima atau menolak isi kontrak secara utuh atau secara keseluruhan (*take it or leave it*).

Penggunaan perjanjian baku dalam kehidupan kita dan khususnya di dunia bisnis sudah lazim. Namun penggunaan perjanjian baku ini bukan tanpa masalah hukum apabila dihubungkan dengan keempat syarat sahnya perjanjian yang salah satunya adalah “sepakat mereka yang mengikatkan dirinya” serta hubungan dengan asas kebebasan berkontrak. Permasalahan yang muncul adalah apakah kata sepakat dan asas kebebasan berkontrak yang merupakan dasar perjanjian masih dipenuhi dalam perjanjian baku?

Sluijter dalam karangannya “*De Standaard Contract, de Grenzen van de Particuliere Wetgever*.1972,hal. 6” menyatakan bahwa perjanjian baku bukanlah perjanjian, sebab kedudukan pengusaha di dalam perjanjian itu adalah seperti pembentuk undang – undang swasta (*Legio particuliere wetgever*). Syarat – syarat yang ditentukan pengusaha di dalam perjanjian itu adalah undang – undang bukan perjanjian.²⁷

Pitlo mengatakannya sebagai perjanjian paksa (*dwang contract*), walaupun secara teoritis yuridis, perjanjian baku

²⁷ Amrul Partomuan Pohan, *Penggunaan Kontrak Baku (Standard Contract) dalam Praktek Bisnis di Indonesia*, dimuat dalam majalah hukum nasional, BPHN, Departemen Kehakiman, Jakarta, 1994, hal. 64

tidak memenuhi ketentuan undang – undang dan oleh beberapa ahli hukum ditolak, namun kenyataannya, kebutuhan masyarakat berjalan dalam arah yang berlawanan dengan keinginan hukum.²⁸

Stein mencoba memecahkan masalah ini dengan mengemukakan pendapat bahwa perjanjian baku dapat diterima sebagai perjanjian, berdasarkan fiksi adanya kemauan dan kepercayaan (*fictie van will en verthouwen*) yang membangkitkan kepercayaan bahwa para pihak mengikatkan diri pada perjanjian itu. Jika debitur menerima dokumen perjanjian itu, berarti ia secara sukarela setuju pada isi perjanjian tersebut.²⁹

Asser Rutten mengatakan pula bahwa setiap orang yang menandatangani perjanjian bertanggung jawab pada isi dan apa yang ditandatanganinya. Jika ada orang yang membubuhkan tanda tangan pada suatu formulir perjanjian baku, tanda tangan itu membangkitkan kepercayaan bahwa yang bertanda tngan mengetahui dan menghendaki isi

²⁸ Mariam Darus Badruzaman, *Perjanjian Baku (Standard) Perkembangan di Indonesia*, dimuat dalam beberapa Guru Besar Berbicara tentang Hukum dan Pendidikan Hukum, Alumni, Bandung, 1981, hal. 105

²⁹ Ibid Hal. 106

formulir yang ditandatangani. Tidak mungkin seseorang menandatangani apa yang tidak diketahui isinya.³⁰

Hondius dalam disertasinya mempertahankan bahwa perjanjian baku mempunyai kekuatan mengikat, berdasarkan “kebiasaan” (*gebruik*) yang berlaku di lingkungan masyarakat dan lalu lintas perdagangan.³¹

Adapun yang dikemukakan oleh Stein, Asser, dan Hondius menurut Mariam Darus Badruzaman, sebagai alasan untuk menerima perjanjian baku, mativasinya tidak lain adalah menunjukkan bahwa hukum berfungsi untuk melayani kebutuhan masyarakat dan bukan sebaliknya.³²

Persoalan ini berkenaan dengan banyak digunakannya perjanjian baku di dunia bisnis, yaitu mengenai pencantuman klausul eksonerasi. Klausul eksonerasi adalah syarat yang secara khusus membebaskan pengusaha dari tanggung jawab terhadap akibat yang merugikan yang timbul dari pelaksanaan perjanjian. Menurut Abdul Kadir Muhammad, klausula eksonerasi mempunyai tujuan utama yaitu mencegah pihak konsumen merugikan kepentingan pengusaha karena dalam hubungan ekonomi dikatakan bahwa pembeli adalah

³⁰ Loc.Cit hal. 106

³¹ Loc. Cit hal. 106

³² Loc. Cit hal. 106

raja, sebagai raja konsumen dapat berbuat semaunya sehingga merugikan pengusaha. Pengusaha mencoba menghindari kemungkinan timbulnya kerugian dengan menciptakan syarat baku yang disebut eksonerasi.³³

Rijken menyatakan bahwa klausula eksonerasi adalah klausul yang dicantumkan di dalam suatu perjanjian dengan mana satu pihak menghindarkan diri untuk memenuhi kewajibannya dengan membayar ganti rugi seluruhnya atau terbatas, yang terjadi karena ingkar janji atau perbuatan melawan hukum.

2. Hubungan Hukum Antara Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) dengan Konsumen

Setelah diuraikan tentang keabsahan perjanjian dikaitkan keberadaan perjanjian baku/ klausula baku dan pemahaman teoritis bahwa PDAM adalah institusi pemerintah, maka sampailah pada suatu analisa tentang hubungan hukum antara PDAM dengan pelanggan.

sifat hubungan hukum PDAM dengan konsumen ditinjau dari beberapa aspek, yaitu :

a. Aspek Obyek Yang Menjadi Kepentingan Para Pihak

³³ Abdul Kadir Muhammad, *Perjanjian Baku dalam Praktek Perusahaan Perdagangan*, Citra Aditya, Bandung, 1992, hal.20

Telah dipahami bersama bahwa pembagian klasik bidang hukum publik dan privat didasarkan pada obyek yang diatur. Hukum publik mengatur tentang kepentingan umum, sedangkan hukum privat mengatur tentang kepentingan perseorangan.

Dilihat dari kerangka tersebut, maka menggunakan air minum dari PDAM adalah kepentingan perseorangan. Setiap individu memiliki kebebasan untuk memilih bahan baku air minum. Apakah berasal dari air sumur/tanah, air sungai atau air PDAM. Pilihan tersebut erat kaitannya dengan tingkat kemampuan pemenuhan kebutuhan hidup setiap individu. Seseorang tidak dapat dipaksa untuk menggunakan air yang disalurkan oleh PDAM. Oleh karena itu pemenuhan air minum berada pada wilayah pribadi setiap individu.

b. Aspek Perbuatan Yang Menimbulkan Hubungan Hukum

Secara umum hubungan hukum privat terjadi karena perbuatan mengikatkan diri dengan pihak lain secara sukarela yang dikenal dengan istilah perjanjian. Sedangkan hubungan hukum publik dalam lapangan hukum administrasi terjadi karena adanya keputusan tata usaha negara.

Dilihat dari prosedur pendaftaran dan berlangganan PDAM, maka ada kesan hubungan yang terjadi adalah hubungan hukum publik, dimana calon pelanggan mengajukan permohonan berlangganan dan PDAM sebagai institusi pemerintah secara sepihak memutuskan untuk mengabulkan permohonan atau menolak permohonan. Prosedur tersebut sepihak mirip dengan prosedur perizinan dalam hukum administrasi.

Namun apabila dicermati lebih lanjut prosedur tersebut, maka yang terjadi sesungguhnya adalah perjanjian antara PDAM dengan calon pelanggan. Terdapat Tiga perjanjian yang terjadi, yaitu :

1. Perjanjian Pemasangan PDAM

Perjanjian ini terjadi pada saat calon pelanggan membayar biaya pemasangan ke PDAM. Perjanjian tersebut diatas dapat digolongkan dalam perjanjian-perjanjian untuk melakukan pekerjaan sebagaimana diatur pasal 1601 (b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang dikenal dengan perjanjian pemborongan. Pihak PDAM sebagai pemborong yang melakukan pekerjaan penyambungan pipa dan pipa distribusi PDAM ke instalasi dalam persil pelanggan. Sebaliknya pelanggan membayar suatu harga tertentu biaya

pelaksanaan penyambungan PDAM. Sehubungan dengan hal tersebut, maka bagi PDAM harus memperhatikan ketentuan pasal 1605 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menyatakan bahwa:

Dalam halnya si pemborong diwajibkan memberikan bahannya, dan Pekerjaannya dengan cara bagaimanapun musnah sebelumnya pekerjaan itu diserahkan, maka segala kerugian adalah tanggungan si pemborong, kecuali apabila pihak yang memborongkan telah lalai untuk menerima pekerjaan tersebut.

Dengan demikian segala hal yang terjadi dalam proses penyambungan PDAM menjadi tanggungjawab PDAM. Hal ini sejalan dengan ketentuan pasal 1613 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata bahwa: “ Si pemborong adalah bertanggungjawab terhadap perbuatan orang-orang yang dipekerjakan olehnya “

2. Perjanjian Sewa-Menyewa Meter Air

Meter air adalah alat untuk mengukur jumlah pemakaian air oleh pelanggan. Alat ini dipasang diantara pipa distribusi dan instalasi yang ada di persil pelanggan. Meter air adalah milik PDAM yang disewakan kepada pelanggan.

Perjanjian sewa-menyewa menurut pasal 1548 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata adalah suatu perjanjian dimana pihak yang satu mengikatkan diri

untuk memberikan kepada pihak lain kenikmatan dari sesuatu barang selama suatu waktu tertentu dan dengan pembayaran sesuatu harga. Dalam hal ini PDAM memberikan kenikmatan kepada pelanggan untuk menggunakan meter air. Dengan alat tersebut maka pelanggan dapat mengetahui seberapa banyak dia menggunakan air PDAM, sehingga pelanggan dapat mengatur penggunaan airnya.

3. Perjanjian Jual- beli Air

Perjanjian jual beli adalah perjanjian tahap terakhir yang terjadi antara PDAM dengan pelanggan. Jual beli menurut Pasal 1457 Kitab Undang- Undang Hukum Perdata adalah suatu perjanjian dimana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan. Dengan demikian, PDAM selaku penjual menyalurkan air kepada pihak pelanggan. Sedangkan pelanggan membayar harga air yang telah dijanjikan sesuai dengan yang dipakainya kepada PDAM.

C. HUKUM PERLINDUNGAN KONSUMEN DI INDONESIA

Selama ini posisi konsumen PDAM dianggap sebagai pihak yang lemah kedudukannya, dan hanya di nilai sebelah mata, nampaknya harus mulai diperhatikan sungguh – sungguh. Hal ini terbukti dengan makin maraknya kesadaran konsumen dengan melakukan berbagai upaya untuk mendapatkan hak yang semestinya diperoleh.

Sebelum Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) didirikan 11 Mei 1973, gerakan konsumen alih bahasa dari istilah “*consumerism*”, termasuk hal baru bagi masyarakat Indonesia. Gerakan perlindungan konsumen pada awalnya lahir di negara yang menjunjung tinggi dan menghargai hak asasi masyarakat.³⁴ Selanjutnya gerakan perlindungan konsumen berkembang ke seluruh dunia yang keberadaannya semakin dibutuhkan mengingat berbagai kondisi semakin lama semakin merugikan konsumen.

Konsumerisme atau gerakan perlindungan konsumen merupakan gerakan yang ditujukan untuk memberikan perlindungan terhadap konsumen dari penyalahgunaan kekuasaan dan kepercayaan yang diberikan konsumen kepada produsen. Philip Kotler mendefinisikan gerakan sebagai berikut :³⁵

³⁴ Zumrotin K. Susilo, *Penyambung Lidah Konsumen*, YLKI dengan Puspa Wara, Jakarta, 1996, hal. 3

³⁵ Philip Kotler, *Principle of Marketing*, Prentice Hall Inc, New Jersey, 1980, hal. 180



Consumers is an organized movement of concerned citizens and government to enhance the rights and power of buyers in relation to seller".

Kepopuleran dan paham konsumerisme sebenarnya baru mulai mendapat perhatian dunia bisnis dan birokrasi sejak Presiden Amerika Serikat John F. Kennedy di depan kongres Amerika Serikat pada tahun 1962 mengukuhkan adanya hak – hak konsumen, sebagai berikut :³⁶

1. Hak memperoleh keamanan (*the right to safety*);
2. Hak memilih (*the right to choose*);
3. Hak mendapat informasi (*the right to be informed*);
4. Hak untuk didengar (*the right to be heard*)

Sementara itu hak – hak konsumen sebagaimana dinyatakan oleh Zumrotin, pejuang konsumen Indonesia adalah sebagai berikut :³⁷

1. Hak atas keamanan dan keselamatan;
2. Hak atas informasi tentang barang atau jasa konsumen;
3. Hak memilih dan perlindungan kepentingan – kepentingan ekonominya;
4. Hak untuk mendapatkan pendidikan konsumen;
5. Peradilan konsumen efektif.

³⁶ Az. Nasution, op.cit, hal. 132

³⁷ Zumrotin K. Susilo, op.cit, hal. 8

Disini nampak terlihat perbedaan persepsi tentang hak apa yang seharusnya dimiliki konsumen. Hak konsumen yang diajukan oleh A.Z. Nasution nampak memiliki dimensi yang lebih luas karena ia menyentuh persoalan kesadaran konsumen yaitu adanya pendidikan dan posisi konsumen di mata hukum yaitu adanya peradilan konsumen yang efektif. Sedangkan konsep hak konsumen yang diajukan Zumrotin bersifat konsumen – ansich sehingga pengertian haknya lebih sempit.

Di tingkat internasional pada tahun 1980 berdiri *International Organization of Consumers Union* (IOCU) yang didukung oleh organisasi konsumen yang berasal dari lima negara yaitu Amerika Serikat, Inggris, Belanda, Belgia dan Australia. Organisasi ini berkedudukan di Den Haag (Belanda). Jumlah organisasi konsumen yang ikut dalam organisasi tersebut berjumlah ratusan. YLKI (Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia) telah menjadi anggota sejak tahun 1975 dan pada kepengurusan tahun 1990 – 1994 anggota pengurus YLKI ada yang terpilih menjadi Presiden IOCU.³⁸

Dengan adanya organisasi konsumen ini diharapkan dapat menjadi suatu kekuatan untuk mengimbangi atau menyeimbangkan kedudukan konsumen, agar para produsen di dalam menawarkan hasil produknya lebih bertanggungjawab.

³⁸ UN *Congres Resolution*, 19 April, hal 20

Pada akhirnya dengan adanya gerakan perlindungan konsumen tingkat internasional tersebut membawa konsekuensi adanya Resolusi PBB yang berhubungan dengan perlindungan konsumen.

Perlindungan konsumen yang tertuang di dalam Resolusi perserikatan bangsa – Bangsa (PBB) No.39/248 tahun 1985 yang dikenal dengan “*Guidelines for Consumer Protection*”, bagian II (*General Principles*), angka 3, digariskan mengenai kepentingan konsumen adalah sebagai berikut :

1. Perlindungan konsumen dari bahaya – bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya;
2. Promosi dan perlindungan dari kepentingan sosial ekonomi konsumen;
3. Tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan kemampuan mereka melakukan pilihan yang tepat sesuai kehendak dan kebutuhan pribadi;
4. Pendidikan konsumen;
5. Tersedianya upaya ganti rugi yang efektif;
6. Kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen atau organisasi lainnya yang relevan dan memberikan kesempatan kepada organisasi tersebut untuk menyuarakan pendapatnya dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka.

Resolusi PBB ini mencerminkan adanya perhatian masyarakat internasional di dalam memberikan perlindungan bagi konsumen. Dalam resolusi ini secara tegas dikatakan bahwa:

Consumers should be protected from such contractual abuses one sided standart contracts, excludution of essential rights in contracts and undonscionable conditions of credit by sellers.

Resolusi ini secara antisipatif telah berusaha menegaskan bahwa perlindungan bagi konsumen sudah harus dilakukan sebelum terjadinya sebuah kontrak. Perjanjian baku atau standar yang biasa digunakan dalam dunia bisnis seringkali merugikan konsumen atau setidaknya – tidaknya menempatkan posisi konsumen sebagai pihak yang kalah dan tidak berdaya atas kesewenang – wenangan produsen.

1. Peraturan Perlindungan Konsumen di Indonesia

Di berbagai negara upaya perlindungan konsumen ditindaklanjuti dengan membuat peraturan perundang – undangan yang dapat memberikan jaminan kepastian hukum perlindungan bagi konsumen. Demikian juga di Indonesia, walaupun agak terlambat setelah bertahun – tahun menunggu adanya produk hukum (UU) yang dapat memberikan perlindungan hukum bagi konsumen. Produk hukum ini adalah UU No.8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Sebelum keluarnya UU Perlindungan Konsumen, para pengguna barang atau jasa belum mendapatkan perlindungan hukum yang memadai. Hal ini ditegaskan di dalam salah satu pertimbangan UU No.8 Tahun 1999 disebutkan bahwa ketentuan hukum yang melindungi kepentingan konsumen di Indonesia belum memadai. Kasus perumahan pada umumnya adanya brosur yang ditawarkan tidak terealisasi pada tahun 1985-an yang tidak pernah terselesaikan secara hukum memberikan bukti bahwa perangkat hukum yang ada saat itu belum mampu memberikan perlindungan kepada konsumen.

Disamping itu masih terlihat hukum yang dinilai mengatur dan melindungi konsumen termuat di dalam berbagai peraturan perundang – undangan umum (*general law*). Kaidah – kaidah hukum yang berkaitan dengan hubungan dan masalah konsumen termuat dalam lingkungan hukum perdata (KUHPerdata, KUHD, dan lain – lain) maupun hukum publik (hukum pidana, hukum administrasi, hukum internasional, hukum acara perdata, hukum acara pidana, dan lain – lain).

Hukum konsumen biasanya dibedakan dengan hukum perlindungan konsumen, karena hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen. Hukum konsumen didefinisikan sebagai keseluruhan asas – asas dan

kaidah – kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang dan/atau jasa konsumen di dalam pergaulan hidup.³⁹ Sedangkan hukum perlindungan konsumen merupakan bagian dari hukum konsumen yang memuat asas – asas atau kaidah – kaidah bersifat mengatur dan juga mengandung sifat yang melindungi kepentingan konsumen.

Hukum konsumen adalah hukum yang bersifat komprehensif mencakup berbagai hal, sedangkan hukum perlindungan konsumen merupakan bagian yang khusus mengatasi perlindungan konsumen.⁴⁰

Prof. Mochtar Kusumaatmadja memberi batasan hukum konsumen adalah :⁴¹

Keseluruhan asas – asas dan kaidah – kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah antara berbagai pihak satu sama lain berkaitan dengan barang dan jasa konsumen, di dalam pergaulan hidup.

Oleh karena itu penting bahwa asas – asas dan kaidah – kaidah hukum yang mengatur hubungan dan masalah konsumen itu terdapat di dalam berbagai bidang hukum, baik tertulis, tidak tertulis; antara lain hukum perdata, hukum

³⁹ Az. Nasution, hal. 64

⁴⁰ Ibid, hal. 65

⁴¹ Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Bina Cipta, Bandung, 1977, hal. 3

dagang, pidana, hukum administrasi negara dan hukum internasional.

Untuk lebih jelasnya dapat digambarkan struktur hukum konsumen dan/atau hukum perlindungan konsumen, sebagai berikut :



Gambar 1 : Gambar Struktur Hukum Konsumen /
Hukum Perlindungan Konsumen

Dari struktur hukum konsumen yang tersebut diatas menunjukkan bahwa terdapat aturan – aturan yang tersebar dalam berbagai perundang – undangan. Aturan mengenai perlindungan hukum bagi konsumen dapat dilihat dalam beberapa aspek hukum di bawah ini :

a. Hukum konsumen dalam hukum perdata⁴²

Dengan hukum perdata dimaksudkan hukum perdata dalam arti luas, termasuk hukum perdata, hukum dagang serta kaidah – kaidah keperdataan yang termuat dalam berbagai peraturan perundang – undangan lainnya. Baik hukum perdata tertulis maupun hukum perdata tidak tertulis. Kaidah – kaidah hukum perdata umumnya termuat dalam Kitab Undang – Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

Pada tahun 1963 Mahkamah Agung “menganggap Kitab Undang – Undang Hukum Perdata (BW) tidak sebagai Undang – Undang tetapi sebagai suatu dokumen yang hanya menggambarkan suatu kelompok hukum tidak tertulis”⁴³. Dan selanjutnya menganggap tidak berlaku beberapa pasal dari KUHPerdata, tetapi untuk selebihnya

⁴² Az. Nasution, *Hukum Perlindungan Konsumen Suatu Pengantar*, Daya Widya, Jakarta, 1999, hal. 37

⁴³ Surat Edaran Mahkamah Agung RI Tanggal 5 September 1963 tentang *Gagasan menganggap BW tidak sebagai undang – undang* dalam Az. Nasution, *Ibid*, hal. 38

dalam pengalaman di sepanjang kemerdekaan sampai waktu ini, KUHPerdara bahkan tampak seperti lebih dominan berlakunya dibandingkan dengan kaidah – kaidah hukum tidak tertulis, terutama buku kedua, buku ketiga, buku keempat memuat berbagai kaidah hukum berkaitan dengan hubungan – hubungan hukum dan masalah – masalah antara pelaku usaha penyedia barang atau jasa dengan konsumen.

b. Hukum konsumen dalam hukum publik

Dengan hukum publik dimaksudkan hukum yang mengatur hubungan antara negara dengan alat – alat perlengkapannya atau hubungan antara negara dengan perorangan. Termasuk hukum publik dan terutama dalam kerangka hukum konsumen dan/atau perlindungan konsumen adalah hukum administrasi negara, hukum pidana, hukum acara perdata, atau hukum acara pidana dan hukum internasional khususnya hukum perdata internasional.

Hukum administrasi negara pada pokoknya mengatur kesemua pengaturan oleh pemerintah untuk menyusun dan mengendalikan organisasinya dan kehidupan masyarakat, oleh karena itu pemerintah menerbitkan surat izin dengan persyaratan – persyaratan

dan pengaturannya. Disamping itu mengatur mengenai masalah pembinaan dan pengawasan mutu barang.

Dari beberapa aspek hukum tersebut diatas, bahwa dengan berlakunya Undang - Undang Perlindungan Konsumen (UU No. 8 Tahun 1999) tetap memberlakukan ketentuan perundang - undangan tersebut. UU ini memiliki ketentuan yang menyatakan bahwa "kesemua undang - undang yang ada dan berkaitan dengan perlindungan konsumen tetap berlaku, sepanjang tidak bertentangan atau telah diatur khusus oleh undang - undang".⁴⁴

Latar belakang diundangkannya UU No.8 Tahun 1999 adalah pembangunan perekonomian nasional pada era globalisasi dengan tetap berdasarkan pada tujuan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak dengan tetap terjaminnya mutu, jumlah dan keamanan barang atau jasa serta memberikan perlindungan pada konsumen sesuai dengan harkat dan martabatnya.

Meskipun dengan diundangkannya undang - undang tersebut dikatakan telah tertinggal dari negara - negara lain, namun pada sisi yang lain diharapkan

⁴⁴ Ibid hal. 30

undang – undang tentang perlindungan konsumen ini mempunyai sifat antisipatif, sehingga masalah – masalah yang menyangkut kepentingan konsumen dapat terakomodasi dengan jelas melalui undang – undang ini.

2. Konsep Perlindungan Konsumen Berdasarkan Undang – Undang Perlindungan Konsumen

Menurut Pasal 1 point (1) UU Perlindungan Konsumen, yang dimaksud perlindungan konsumen adalah segala upaya yang menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada konsumen. Pengertian “Perlindungan konsumen” tampaknya diartikan cukup luas menjamin (perlindungan) adanya kepastian hukum bagi konsumen secara konstitusional.

Sedangkan yang dimaksud konsumen (Pasal 1 point 2) adalah setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Dalam kepustakaan dikenal istilah konsumen antara dan akhir, namun dalam undang – undang ini pengertian konsumen adalah konsumen akhir.

Pembentukan UU Perlindungan Konsumen pada dasarnya, antara lain dimaksudkan memberikan tempat yang

seimbang antara pelaku usaha dengan konsumen. Masalah keseimbangan ini secara tegas dinyatakan dalam asas perlindungan konsumen. Dalam Pasal 2 UU Perlindungan Konsumen disebutkan bahwa “asas keseimbangan dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara konsumen, pelaku usaha, dan pemerintah dalam arti materiil ataupun spirituil.”

Dalam UU Perlindungan Konsumen secara spesifik memberikan definisi dari barang adalah setiap benda berwujud atau tidak, bergerak atau tetap untuk diperdagangkan, dipakai, digunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen (Pasal 1 angka 4). Namun demikian dalam UU Perlindungan Konsumen ini tidak memberikan rumusan yang jelas dan tegas tentang definisi dari jenis atau macam barang yang secara hukum dapat dipertanggungjawabkan kepada pelaku usaha yang menyediakan dan menjual barang dan/atau jasa tersebut kepada konsumen (akhir) sebagai pengguna, pemanfaat, maupun pemakai dari barang dan/atau jasa.

Selanjutnya ada beberapa tinjauan yang akan dibahas berkaitan dengan penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

a. Tinjauan terhadap hak dan kewajiban konsumen dan pelaku usaha

Seperti yang telah dikemukakan dimuka, bahwa UU Perlindungan Konsumen ini dimaksudkan untuk memberikan keseimbangan antara konsumen dan pelaku usaha yang tercermin di dalam asas perlindungan konsumen. Disamping itu, keseimbangan tersebut juga tercermin di dalam pemberian hak dan kewajiban antara konsumen dengan pelaku usaha. Hak konsumen menurut Pasal 4 UU Perlindungan Konsumen adalah :

1. Hak atas kenyamanan, keamanan, dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang/atau jasa;
2. Hak untuk memilih barang atau jasa serta mendapatkan barang atau jasa sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
3. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang atau jasa;
4. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
5. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
6. Hak untuk mendapatkan pembinaan dan pendidikan konsumen;

7. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
8. Hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
9. Hak – hak yang diatur dalam peraturan perundang – undangan lainnya.

Dilihat dari ketentuan diatas, nampaknya konsep hak konsumen dalam UU Perlindungan Konsumen memiliki dimensi yang lebih luas dan menyeluruh tidak hanya menyentuh persoalan kesadaran konsumen yaitu adanya pembinaan dan pendidikan konsumen, namun sudah mencakupnya keinginan konsumen yang selama ini dicita – citakan. Kelihatannya konsep hak konsumen ini telah memperhatikan berbagai masukan baik dari para pakar, kalangan pendidikan tinggi, BPHN, maupun resolusi PBB.

Kemudian kewajiban konsumen adalah :

- a. Membaca dan mengikuti petunjuk informasi dan prosedur pemakaian atau pemanfaatan barang dan/atau jasa demi keamanan dan keselamatan;

- b. Beritikad baik dalam melakukan transaksi pembelian barang dan/atau jasa;
- c. Membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati;
- d. Mengikuti upaya penyelesaian hukum sengketa perlindungan konsumen secara patut.

Sedangkan hak pelaku usaha :

- a. Hak untuk menerima pembayaran yang sesuai dengan kesepakatan mengenai kondisi dan nilai tukar barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- b. Hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik;
- c. Hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya di dalam penyelesaian hukum sengketa konsumen;
- d. Hak untuk rehabilitasi nama baik apabila terbukti secara hukum bahwa kerugian konsumen tidak diakibatkan oleh barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
- e. Hak – hak yang diatur dalam ketentuan perundang – undangan lainnya.

Sementara kewajiban pelaku usaha :

- a. Beritikad baik dalam melakukan kegiatan usahanya;
- b. Memberikan informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa

serta memberi penjelasan penggunaan, perbaikan dan pemeliharaan;

- c. Memperlakukan atau melayani konsumen secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;
 - d. Menjamin mutu barang dan/atau jasa yang diproduksi dan/atau diperdagangkan berdasarkan ketentuan standar mutu barang dan/atau jasa yang berlaku;
 - e. Memberi kesempatan kepada konsumen untuk menguji dan/atau mencoba barang dan/atau jasa tertentu serta memberi jaminan dan/atau garansi atas barang dan/atau jasa yang dibuat dan/atau diperdagangkan;
 - f. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian atas kerugian akibat penggunaan, pemakaian dan pemanfaatan barang dan/atau jasa yang diperdagangkan;
 - g. Memberi kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian apabila barang dan/atau jasa yang diterima atau dimanfaatkan tidak sesuai dengan perjanjian.
- b. Tinjauan terhadap perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha dan tanggung jawabnya**

Disamping dibebani beberapa kewajiban (lihat pasal 7), pelaku usaha dalam melakukan usahanya

dibatasi dengan berbagai larangan, antara lain yang terkait dengan permasalahan yang diangkat dalam tesis ini, adalah dalam Pasal 8 poin 1 huruf (f) disebutkan : “bahwa pelaku usaha dilarang memproduksi dan/atau memperdagangkan barang dan/atau jasa yang tidak sesuai dengan janji yang dinyatakan dalam label, etiket, keterangan, iklan, atau promosi penjualan barang dan/atau jasa tersebut”. Demikian juga di dalam pasal 9 poin 1 huruf (k) disebutkan bahwa : “pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar, dan/atau seolah – olah menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti”. Disamping itu di dalam Pasal 10 ditegaskan bahwa : “pelaku usaha dalam menawarkan barang dan atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankn, atau membuat pernyataan yang tidak benar atau menyesatkan mengenai :

- a. Harga atau tarif suatu barang dan/atau jasa;
- b. Kegunaan suatu barang dan/atau jasa;
- c. Kondisi, tanggungan, jaminan, hak atau ganti rugi atau suatu barang dan/atau jasa;

- d. Tawaran potongan harga atau hadiah yang ditawarkan;
- e. Bahaya penggunaan barang dan/atau jasa.

Apabila pelaku usaha dalam menjalankan usahanya melanggar larangan – larangan dan/atau menimbulkan kerusakan, pencemaran dan/atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan/atau jasa yang diperjualkan atau diperdagangkan, maka ia bertanggungjawab memberikan ganti rugi. Ganti rugi dapat berupa pengembalian uang atau penggantian barang dan/atau jasa sejenis atau setara nilainya, atau perawatan kesehatan dan/atau pemberian santunan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang – undangan yang berlaku; pemberian ganti rugi dilaksanakan dalam tenggang waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi (lihat Pasal 19 UU Perlindungan Konsumen). Disamping itu pelaku usaha periklanan juga bertanggungjawab atas iklan yang diproduksi dan segala akibat yang ditimbulkan oleh iklan tersebut (periksa Pasal 20 UU Perlindungan Konsumen).

Konsumen sama sekali tidak mengetahui bahan – bahan yang digunakan, proses produksi yang dijalankan dan kebijaksanaan distribusi yang diselenggarakan pelaku usaha. Karena itu pembuktian oleh konsumen

tentang perilaku pelaku usaha yang menyimpang dan merugikan konsumen berkenaan dengan produk konsumen yang mereka hasilkan, merupakan hal yang makin berat oleh karena beban pembuktian atas kesalahan, sengaja atau tidak sengaja dari pelaku usaha wajib dibebankan kepada pelaku usaha sendiri (pembuktian terbalik). Dalam UU ini ternyata telah mengantisipasinya seperti tercantum dalam Pasal 19 ayat (5), bahwa pelaku usaha tidak bertanggungjawab apabila dapat membuktikan kesalahan tersebut merupakan kesalahan konsumen. Pelanggaran kewajiban dan perbuatan – perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha tidak adil apabila diwajibkan kepada konsumen untuk membuktikannya sebagaimana ketentuan hukum secara umum yang berlaku (di Pengadilan Negeri).

Namun demikian di dalam Pasal 27 UU ini disebutkan, bahwa pelaku usaha yang memproduksi barang dibebaskan dari tanggung jawab atas kerugian yang diderita konsumen, apabila :

1. Barang tersebut terbukti seharusnya tidak diedarkan atau dimaksudkan untuk diedarkan;
2. Cacat barang timbul pada kemudian hari;

3. Cacat timbul akibat tidak ditaatinya ketentuan mengenai kualifikasi barang;
4. Kelalaian yang diakibatkan oleh konsumen;
5. Lewatnya jangka waktu penuntutan 4 (empat) tahun sejak barang dibeli atau lewatnya jangka waktu yang diperjanjikan.

Dari ketentuan pasal tersebut diatas, agaknya merupakan pasal “penolong” bagi pelaku usaha, agar dibebaskan dari tanggung jawab walaupun nyata – nyata sangat merugikan konsumen. Mencermati pasal ini memperlihatkan bahwa posisi pelaku usaha lebih kuat daripada konsumen.

Penyebutan pelaku usaha agaknya memerlukan rincian lebih lanjut tentang siapa saja yang termasuk pelaku usaha sendiri dari penyedia dana (investor), pembuat barang dan jasa (produsen), dan/atau pedagang (distributor). Namun dalam dunia periklanan terdapat pelaku usaha yang dapat dipertanggungjawabkan yaitu sebagai pengiklan (perusahaan pemesan iklan), perusahaan periklanan, dan media yang menyiarkan iklan (elektronik dan non elektronik). Penjelasan pasal – pasal yang berkaitan dengan masing – masing ketiga “sub pelaku usaha” tersebut tidak memuat keterangan apapun,

kecuali cukup jelas. Sehingga perlunya ditegaskan siapa yang sungguh – sungguh bertanggungjawab salah satu dari ketiga sub pelaku usaha yang merugikan konsumen.

c. Tinjauan terhadap pencantuman klausula baku

Dalam UU Perlindungan Konsumen tidak memberikan definisi tentang perjanjian baku, tetapi merumuskan Klausula Baku sebagai setiap aturan atau ketentuan dan syarat – syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen (pasal 1 angka 10).

Dalam ketentuan mengenai klausula baku ini diatur dalam bab V tentang Ketentuan Pencantuman Klausula baku yang hanya terdiri dari satu pasal, Pasal 18. Pasal 18 tersebut secara prinsip mengatur mengenai dua macam larangan yang diberlakukan bagi para pelaku usaha yang membuat perjanjian baku dan/atau mencantumkan klausula baku dalam perjanjian yang dibuat olehnya. Pasal 18 ayat 1 mengatur mengenai larangan pencantuman klausula baku, dan pasal 18 ayat 2 mengatur mengenai “bentuk” atau format serta penulisan perjanjian baku yang dilarang.

Menurut Pasal 18 ayat 1 dikatakan bahwa para pelaku usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian dimana klausula baku tersebut mengakibatkan :

- a. Pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;
- b. Menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
- c. Menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
- d. Menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
- e. Mengatur perihal pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
- f. Memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi objek jual beli jasa;

- g. Menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan, dan/atau pengubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya;
- h. Menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.

Selanjutnya dalam Pasal 18 ayat 2 dijelaskan bahwa pelaku usaha dilarang mencantumkan klausula baku yang letak bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti.

Sebagai konsekuensi atas pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 18 ayat 1 dan 2 tersebut, Pasal 18 ayat 3 UU Perlindungan Konsumen menyatakan batal demi hukum dalam arti perjanjian dianggap tidak pernah ada dan tidak mengikat para pihak. Sehingga atas kebatalan demi hukum dari klausula sebagaimana disebutkan tersebut, maka ayat 4 mewajibkan para pelaku usaha untuk menyesuaikan klausula baku yang bertentangan dengan Undang – Undang ini.

Jadi pada dasarnya Undang – Undang Perlindungan Konsumen tidak melarang pelaku usaha untuk membuat perjanjian baku yang memuat klausula baku atas setiap dokumen dan/atau perjanjian transaksi usaha perdagangan barang dan/atau jasa, selama dan sepanjang perjanjian baku dan/atau klausula baku tersebut tidak mencantumkan ketentuan sebagaimana dilarang dalam Pasal 18 baik ayat 1 maupun ayat 2.

d. Tinjauan terhadap aspek kelembagaan dalam perlindungan konsumen

Dalam Undang – Undang Perlindungan Konsumen dikatakan bahwa pemerintah bertanggung jawab atas pembinaan penyelenggaraan perlindungan konsumen yang menjamin diperolehnya hak konsumen dan pelaku usaha serta dilaksanakannya kewajiban konsumen dan kewajiban pelaku usaha. Untuk mewujudkannya, maka dibentuklah badan yang secara khusus atau resmi oleh pemerintah maupun swasta, yaitu :

1. BPKN (Badan Perlindungan Konsumen Nasional)

Dalam ketentuan umum, Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) adalah badan yang dibentuk untuk membantu upaya pengembangan perlindungan konsumen, yang mempunyai tugas

(Pasal 34 huruf f), menerima pengaduan tentang perlindungan konsumen dari masyarakat, lembaga perlindungan konsumen, swadaya masyarakat atau pelaku usaha. Sekalipun fungsi badan ini hanya memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen (Pasal 33), tetapi ia berhak dalam menjalankan fungsinya itu untuk menerima pengaduan konsumen. BPKN berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia dan bertanggung jawab kepada presiden.

2. Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat

Dalam Undang – Undang Perlindungan Konsumen, lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat didefinisikan sebagai lembaga non – pemerintah yang terdaftar dan diakui oleh pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani perlindungan konsumen.

Dalam rumusan Pasal 44 ayat 3, dikatakan bahwa lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat mempunyai tugas yang meliputi kegiatan – kegiatan sebagai berikut :

- a. Menyebarkan informasi dalam rangka meningkatkan kesadaran atas hak dan kewajiban dan kehati – hatian konsumen dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;
 - b. Memberikan nasehat kepada konsumen yang memerlukannya;
 - c. Bekerjasama dengan instansi terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen;
 - d. Membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya, termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen;
 - e. Melaksanakan pengawasan bersama pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen.
- e. Tinjauan terhadap upaya penyelesaian sengketa konsumen (UU Perlindungan Konsumen)**

Sengketa konsumen dapat diartikan sebagai setiap perselisihan antara konsumen dan penyedia barang dan/atau jasa (pelaku usaha) dalam hubungan hukum satu sama lain mengenai suatu produk tertentu.⁴⁵

Menurut Undang – Undang Perlindungan Konsumen, yang dimaksud konsumen adalah konsumen

⁴⁵ Az. Nasution, Op.Cit, 1995, hal.178

akhir. Oleh karena itu sengketa konsumen dalam bahasan ini adalah hanya melibatkan antara pelaku usaha dengan pemakai langsung barang dan/atau jasa. Konsumen yang merasa dirugikan akibat penggunaan barang dan/atau jasa dapat menuntut ganti rugi kepada pelaku usaha yang memproduksi barang dan/atau jasa tersebut.

Penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan melalui cara – cara perdamaian atau musyawarah (mediasi) maupun melalui instansi yang berwenang. Penyelesaian sengketa melalui instansi yang berwenang dapat dengan :⁴⁶

1. Mengadukan atau melaporkan perihal gangguan atas kepentingan konsumen melalui instansi yang pemerintah terkait, yang berdasarkan hukum publik mempunyai kewenangan administrasi terhadap perusahaan – perusahaan dalam lingkup wewenangnya;
2. Memasukkan gugatan perdata ganti rugi karena ingkar janji atau perbuatan melawan hukum, tergantung dari hubungan hukum konsumen dan pelaku perbuatan yang merugikannya, kepada Pengadilan Negeri yang berwenang.

⁴⁶ Az. Nasution, Op.cit, 1995, hal.181

Di dalam Undnag – Undang Perlindungan Konsumen upaya penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan melalui :

1. Non litigasi (diluar pengadilan);
2. Litigasi (Pengadilan).

Konsumen yang dirugikan dapat menempuh jalur melalui pengadilan atau di luar pengadilan berdasarkan pilihan sukarela para pihak yang bersengketa. Konsumen dapat menggugat pelaku usaha di luar pengadilan melalui Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK) dan melalui peradilan yang berada di lingkungan Peradilan Umum (Pasal 45 ayat 1).

BPSK berwenang menyelesaikan sengketa konsumen melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi (Pasal 52 huruf a). BPSK wajib mengeluarkan putusan bersifat final dan mengikat (Pasal 54 ayat 3 jo penjelasan otentiknya) paling lambat 21 hari sejak gugatan diterima (Pasal 55). Kedudukan BPSK berada ditingkat Kabupaten yang dapat menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha serta menetapkan ada atau tidaknya kerugian di pihak konsumen. Apabila para pihak keberatan menerima putusan, maka Pengadilan Negeri adalah badan yang berwenang untuk memeriksanya

kembali (Pasal 56 ayat 2). Selanjutnya kasasi kepada Mahkamah Agung dapat dilakukan dan wajib mengeluarkan putusan dalam waktu paling lambat 30 hari sejak menerima permohonan kasasi.

Di dalam Undang - Undang Perlindungan Konsumen Pasal 46 poin 1 disebutkan bahwa gugatan atas pelanggaran pelaku usaha dapat dilakukan oleh :

- a. Seorang konsumen yang dirugikan atau ahli waris yang bersangkutan;
- b. Sekelompok konsumen yang mempunyai kepentingan yang sama;
- c. Lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat yang memenuhi syarat, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan, yang dalam anggaran dasarnya menyebutkan dengan tegas, bahwa tujuan didirikannya organisasi tersebut adalah untuk kepentingan perlindungan konsumen dan telah melaksanakan kegiatan sesuai dengan anggaran dasarnya;
- d. Pemerintah dan/atau instansi terkait apabila barang dan/atau jasa yang dikonsumsi atau dimanfaatkan mengakibatkan kerugian materi yang besar dan/atau korban yang tidak sedikit.

Pada prinsipnya penyelesaian sengketa di luar pengadilan diselenggarakan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan/atau mengenai tindakan tertentu untuk menjamin tidak terulangnya lagi kerugian yang diderita konsumen (lihat Pasal 47). Di dalam penjelasan pasal 47 disebutkan bentuk jaminan yang dimaksud adalah berupa pernyataan tertulis yang menerangkan bahwa tidak akan terulang kembali perbuatan yang merugikan konsumen tersebut.

Penggunaan alternatif penyelesaian suatu sengketa di luar pengadilan pada dasarnya merupakan jawaban atas penggunaan hukum modern, dimana orientasi penyelesaian sengketanya lebih bersifat formil dan tidak menyentuh aspek substansialnya. Dimensi kultural, magis, dan humanis, dalam hukum modern menjadi tidak tersentuh.⁴⁷ Max Weber mengidentifikasi hukum modern sebagai hukum yang mempunyai ciri – ciri :⁴⁸

1. Memiliki kualitas “normatif” yang umum dan kurang lebih abstrak;

⁴⁷ Tim Fakultas Hukum UNS, *Upaya Penyelesaian Sengketa di Luar Pengadilan*, Seminar Nasional, tanggal 7 Oktober 1999, hal. 5

⁴⁸ A.A. G. Peters dan Koesrini Siswosoebroto, *Hukum dan Perkembangan Sosial*, Buku I (Sinar Harapan, 1988, hal. 369

2. Merupakan hasil keputusan – keputusan yang diambil secara sadar;
3. Diperkuat oleh kekuasaan yang memaksa dari negara dalam bentuk sanksi yang diberikan dengan sengaja yang dikaitkan dengan aturan – aturan hukum yang dapat diberlakukan melalui pengadilan;
4. Sistematis dan sekuler, karena substansinya sama sekali terpisah dari pertimbangan – pertimbangan keagamaan dan etnis, artinya kesahihannya tidak tergantung dari kebenaran moralnya dan prosedur – prosedurnya telah menjadi upaya – upaya rasional manusiawi.

Penyelesaian sengketa melalui pengadilan sebagai ciri hukum modern, bagi masyarakat yang sudah terbiasa dengan alam hukum kebiasaan, dapat dianggap sebagai cara yang rumit dan mahal. Bahkan, anggapan ini juga berlaku bagi golongan masyarakat maju, terutama kelompok masyarakat bisnis, tidak menggunakan sarana pengadilan atau menggunakan hukum yang sudah disepakati. Hasil penelitian dari Stewart Macaulay⁴⁹, teolah menunjukkan pada kita, bahwa sarana hukum yang sudah disepakati untuk dijadikan sarana penyelesaian

⁴⁹ Dalam Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung, 1980, hal. 122

sengketa ternyata tidak selalu digunakan. Macaulay menyatakan bahwa, dalam kenyataannya, sengketa – sengketa yang terjadi dalam hubungan bisnis (perdagangan) seringkali diselesaikan tidak dengan menunjukkan pada kontrak yang dibuat (disepakati) atau kepada sanksi hukum yang ada. Para pelaku bisnis seringkali menganggap bahwa tidak pernah ada kontrak yang telah dibuat diantara mereka. Apabila terjadi sesuatu, pihak yang merasakan dirugikan lebih baik mengangkat telepon dan berbicara secara baik dengan pihak lawan. Mereka berprinsip bahwa kelanjutan hubungan bisnis lebih penting daripada harus menunjuk pengacara untuk menyelesaikan sengketa. Mereka juga tidak berpandangan bahwa kontrak maupun hukum kontrak justru dapat menimbulkan akibat – akibat yang tidak dikehendaki, seperti hubungan bisnis menjadi putus, hilangnya kepercayaan, banyak waktu yang hilang dan biaya besar.

Dari realitas sebagaimana yang ditemukan Macaulay tersebut, menunjukkan bahwa, dalam dunia bisnis lebih diutamakan daripada pertimbangan hukum. Hal ini berarti, bahwa sarana diluar hukum, dipandang lebih efektif dan efisien dalam penyelesaian sengketa.

Dalam Undang – Undang Perlindungan Konsumen dimungkinkan di dalam mengajukan gugatan secara kelompok yang dikenal dengan *class action*. Dalam mekanisme ini beberapa konsumen yang dirugikan oleh pelaku usaha dapat menuntut ganti rugi tidak hanya untuk dirinya sendiri, akan tetapi untuk kepentingan para konsumen yang mengalami kerugian yang sama.

Dengan lahirnya UU Perlindungan Konsumen ini secara integratif dan komprehensif pada dasarnya tidak dimaksudkan untuk mematikan usaha pelaku usaha, tetapi justru sebaliknya yakni perlindungan konsumen, diharapkan dapat mendorong iklim berusaha yang sehat. Disamping merupakan payung yang mengintegrasikan dan memperkuat penegakan hukum di bidang perlindungan konsumen (Penjelasan Umum UU Perlindungan Konsumen).

Undang – Undang tentang Perlindungan Konsumen ini dirumuskan dengan mengacu pada filosofi pembangunan nasional bahwa pembangunan nasional termasuk pembangunan hukum yang memberikan perlindungan terhadap konsumen adalah dalam rangka membangun manusia Indonesia seutuhnya yang berlandaskan pada falsafah kenegaraan Republik

Indonesia seutuhnya yang berlandaskan pada falsafah kenegaraan Republik Indonesia yaitu dasar negara Pancasila dan Konstitusi UUD 1945.⁵⁰ hal ini jelas terlihat di dalam tujuan adanya Perlindungan Konsumen (Pasal 3) adalah :

- a. Meningkatkan kesadaran, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi diri;
- b. Mengangkat harkat dan martabat konsumen dengan cara menghindarkannya dari akses negatif pemakaian barang dan/atau jasa;
- c. Meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam memilih, menentukan, dan menuntut hak – haknya sebagai konsumen;
- d. Menciptakan sistem perlindungan konsumen yang mengandung unsur kepastian hukum dan keterbukaan informasi serta akses untuk mendapatkan informasi;
- e. Menumbuhkan kesadaran pelaku usaha mengenai pentingnya perlindungan konsumen sehingga tumbuh sikap yang jujur dan bertanggungjawab dalam berusaha;
- f. Meningkatkan kualitas barang dan/atau jasa yang menjamin kelangsungan usaha produksi barang

⁵⁰ Penjelasan Umum *Undang – Undang Perlindungan Konsumen*

dan/atau jasa, kesehatan, kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen.

3. Faktor yang Mempengaruhi Penyelesaian Sengketa Konsumen

Penyelesaian sengketa konsumen dapat dilakukan melalui cara-cara perdamaian atau musyawarah (mediasi) maupun melalui instansi yang berwenang. Penyelesaian sengketa melalui instansi yang berwenang dapat dengan :

1. mengadukan atau melaporkan perihal gangguan atas kepentingan konsumen melalui instansi pemerintah yang terkait, yang berdasarkan hukum publik mempunyai kewenangan administrasi terhadap perusahaan-perusahaan dalam lingkup wewenangya;
2. memasukkan gugatan perdata ganti rugi karena ingkar janji atau perbuatan melawam hukum, tergantung dari hubungan hukum konsumen dan pelaku perbuatan yang merugikannya, kepada pengadilan negeri yang berwenang.

Konsumen pada kenyataannya dihadapkan sebagai pihak yang berkedudukan lebih rendah daripada pelaku usaha atau produsen. Pelaku usaha mempunyai kedudukan yang lebih kuat daripada konsumen. Dari perbedaan kedudukan inilah tidak jarang menimbulkan sengketa yang pada

akhirnya konsumen yang posisinya lemah selalu berada pada pihak yang dirugikan.

Sebuah kehidupan sosial memiliki beberapa variabel seperti stratifikasi, budaya, organisasi dan kontrol sosial.⁵¹ Sehingga pada saat penegakan hukum dalam hal ini penyelesaian sengketa konsumen juga akan dipengaruhi oleh variabel tersebut.

Konsumen adalah manusia yang hidup ditengah-tengah kehidupan sosial, maka aspek variabel yang melingkupi konsumen akan mempengaruhi dalam penyelesaian sengketa konsumen.

Aspek variabel tersebut adalah:

a. Stratifikasi sosial

Stratifikasi sosial adalah aspek vertikal dari kehidupan sosial. Perbedaan kedudukan konsumen dengan pelaku usaha menyebabkan sulitnya mendapatkan hak-hak konsumen yang seharusnya ia dapatkan, seperti hak atas informasi yang benar, jujur dan jelas. PDAM mempunyai kedudukan yang kuat sebagai salah satu perusahaan yang menyalurkan air bersih atau air minum ke masyarakat sebagai konsumen dengan memungut sejumlah uang atau rekening air dari

⁵¹ Donald Black, *The behavior of law*, Academic Press, New York, 1973, hal 1

konsumennya. Seperti halnya dikeluhkan oleh beberapa warga perkotaan, kebutuhan akan air bersih sangat diandalkan untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari, misalnya memasak, bahkan mandi. Tetapi dalam kenyataannya kualitas air PDAM keruh, maka konsumen berada pada pihak yang dirugikan, yang tidak menyangkut kerugian materiil, tetapi juga dapat menyangkut kesehatan dan kelangsungan hidup para konsumen.

Namun upaya yang dilakukan oleh aparat penegak hukum tidak sebagaimana yang diharapkan dan seolah-olah PDAM tidak mempunyai masalah. Kalau demikian benar adanya apa yang dikatakan Black bahwa *Law varies directly with stratification*.⁵² Dengan demikian semakin rendah kedudukan sosial seseorang, maka hukumpun semakin tidak mampu memberikan perlindungan hukum.

b. Kebudayaan

Kebudayaan merupakan aspek simbolik dari suatu masyarakat dapat mempengaruhi cara berpikir dan bertindak laku dari seorang manusia. Budaya "*nrimo*" dalam budaya Jawa dalam banyak hal ternyata tidak

⁵² Ibid, hal.63

mampu menjadi benteng untuk perlindungan konsumen dalam menghadapi perilaku menyimpang yang dilakukan pelaku usaha.

Masyarakat Indonesia dengan cara berpikir "*yang tidak mau rekoso*", tidak mau ambil pusing dan menganggap bahwa kecurangan produsen sebagai hanya kekhilafan belaka saja mengakibatkan tidak munculnya tuntutan terhadap perlindungan konsumen. Jika ditelusuri dalam aspek budaya nampak budaya menerima sesuatu dengan apa adanya, menghindari konflik dan merasa dirinyalah yang harus mengalah dalam berlangganan air dengan PDAM, semakin menunjukkan adanya kesadaran hukum yang kurang pada diri konsumen.

c. Organisasi

Organisasi merupakan aspek korporasi dari kehidupan sosial. Semakin besar sebuah organisasi, maka semakin besar pula kekuasaan yang dimilikinya. PDAM sebagai perusahaan yang dikelola oleh Pemerintah Daerah Kota atau Kabupaten, semakin sulit dijerat oleh hukum atau mematuhi ketentuan yang berlaku dikarenakan kekuasaan yang dimilikinya. Hal ini sebagaimana dinyatakan dikemukakan oleh Donald

Black bahwa "*law is greater in a direction towardless organization than toward more organization*".⁵³

Konsumen yang berkedudukan lemah, ketika berhadapan dengan korporasi yang mempunyai organisasi yang besar dan birokrasi yang "rumit" akan semakin menempatkan konsumen sebagai pihak yang selalu dirugikan, tatkala pengajuan klaim tidak sebanding dengan usaha mendapatkan ganti rugi dari pihak PDAM dengan posisinya yang kuat.

d. Kontrol Sosial

Kontrol Sosial adalah aspek normatif dari kehidupan sosial. Dialah yang mendefinisikan dan merespon tentang apa yang baik dan apa yang buruk, apa yang legal, dan apa yang tidak legal.⁵⁴

Kontrol sosial dapat dilakukan oleh masyarakat, pemerintah, aparat penegak hukum maupun lembaga pendidikan, lembaga swadaya konsumen. Konsumen sebagai pihak yang dirugikan, dapat mengadukan keluhannya melalui lembaga swadaya masyarakat

⁵³ Ibid, hal. 65

⁵⁴ Ibid, hal. 67

seperti YLKI maupun LP2K, selanjutnya lembaga tersebut akan meneruskan pada pihak yang berwenang.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. GAMBARAN UMUM PDAM

3.1. SEJARAH BERDIRINYA PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM

Berdirinya Perusahaan Daerah Air Minum Kota Semarang sampai sekarang ini telah mengalami 3 jaman:

1. Pada jaman Penjajahan Hindia Belanda

Untuk mencukupi kebutuhan air minum bagi masyarakat kota semarang bagian atas maupun bawah, pihak pemerintah Belanda mendapatkan air minum dari 7 sumber mata air yang terletak di 2 (dua) lokasi. Lokasi pertama terdiri dari 4 sumber alam yang terletak di lereng gunung Ungaran, lokasi tersebut dibangun oleh Pemerintah Belanda sekitar tahun 1912. lokasi kedua terdiri dari 3 (tiga) sumber alam yang terletak di sekitar Ungaran agak ke selatan, lokasi tersebut ditangani oleh Pemerintah Belanda sekitar tahun 1932.

Sejak diusahakannya air minum bagi masyarakat Kota Semarang sampai dengan berakhirnya masa pemerintahan Hindia-Belanda tanggal 7 Desember 1942,

kedudukan air minum adalah merupakan salah satu bagian dari Dinas Pekerjaan Umum Kota Praja Semarang, dengan nama "GEMEENTE WATER LEIDING SEMARANG"

2. Pada jaman Penjajahan Jepang

Pada jaman Pemerintahan Jepang dari tanggal 7 Desember 1942 sampai dengan tanggal 14 Agustus 1945, kedudukan air minum masih tetap sama seperti pada jaman Pemerintahan Hindia-Belanda, hanya saja namanya diubah ke dalam bahasa Jepang dan menjadi "SEMARANG SIYAKUSYO" yang artinya Perusahaan Air Minum Semarang.

3. Pada Jaman Pemerintahan Republik Indonesia

Setelah berakhirnya masa pemerintahan Jepang dengan munculnya Kemerdekaan bagi bangsa dan negara Indonesia, maka status dari air minum masih menjadi salah satu bagian dari Dinas Pekerjaan Umum Kota Besar Semarang. Kemudian pada tanggal 1 Januari 1959 sampai dengan tanggal 31 Agustus 1961 berubah statusnya menjadi bagian dari Dinas Penghasilan Daerah Kota Praja Semarang.

Dari tanggal 1 September 1961 sampai dengan akhir tahun 1964 berubah lagi menjadi Dinas Air Minum

Kota Praja Semarang. Mulai awal tahun 1965 status berubah menjadi Perusahaan Daerah Air Minum Kota Praja Semarang berdasarkan SK. DPR No. 48 / Kep / DPRD / 64, TANGGAL 22 Desember 1964. kemudian bergabung menjadi salah satu cabang PERDAKOSEM (Perusahaan Daerah Kotamadya Semarang) berdasarkan Peraturan Daerah Kotamadya Semarang, tentang Perusahaan Daerah Kotamadya Semarang tanggal 5 September 1967, yang telah disahkan oleh Gubernur Jawa Tengah dengan SK. Gubernur No. G.67 / 5 / 68, tanggal 1 Maret 1968. kemudian pisah dari PERDAKOSEM dengan SK. WALIKOTA No.27 / WK / 75, tanggal 1 Februari 1975, tentang pelepasan cabang air minum dari PERDAKOSEM menjadi PERUSAHAAN DAERAH AIR MINUM KOTAMADYA DAERAH TINGKAT II SEMARANG, yang berdiri sendiri langsung bertanggung jawab kepada Walikota. SK. Walikota No.27 / WK / 75 dilengkapi dengan Peraturan Daerah Kotamadya Dati II Semarang No. 12 tahun 1978 yo No.7 tahun 1983 tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Dati II Semarang.

Kronologis Perkembangan Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang sampai sekarang telah mengalami 3 (tiga) jaman, yaitu:

1. Jaman Penjajahan Hindia Belanda

- Tahun 1911 sampai dengan 1923 :

Untuk mencukupi kebutuhan air minum bagi masyarakat Kota Semarang pihak Pemerintah Hindia Belanda membangun 4 (empat) sumber alam, yaitu : Sumber Alam Mudal Besar dan Mudal Kecil, Sumber Alam Lawang, dan Sumber Alam Ancar.

- Tahun 1923 sampai dengan 1932 :

Dibangun lagi 2 (dua) sumber alam, yaitu : kalidoh Besar dan Kalidoh Kecil, selanjutnya pada tahun 1979 Kalidoh Kecil diserahkan pada Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Ungaran.

- Sampai dengan 7 Desember 1942 :

Kedudukan air minum adalah merupakan merupakan salah satu bagian dari Dinas Pekerjaan Umum Kota Praja Semarang dengan nama GEMEENTE WATER LEIDENG SEMARANG.

2. Jaman Penjajahan Jepang

- 8 Desember 42 sampai dengan 14 Agustus 1945 :

GEMEENTE WATER LEIDENG SEMARANG
diubah dalam bahasa Jepang menjadi SEMARANG
SIYA KUSYO yang artinya PERUSAHAAN
DAERAH AIR MINUM SEMARANG.

3. Jaman Pemerintahan Republik Indonesia

- Tahun 1952 :

Untuk menambah kapasitas dibangun 2 (dua) sumur
artetis di Jalan Purwogondo dan Jalan Arjuno.

- Tahun 1959 :

Status berubah dari bagian Dinas Pekerjaan Umum
Kota Praja Semarang menjadi Dinas Penghasilan
Daerah Kota Praja Semarang.

- Tahun 1960 :

Kegunaan air bersih makin besar nilainya, maka
pembangunan instalasi penjernihan Kaligarang
dimulai dengan bahan bakunya dari air sungai
Kaligarang dengan debit 500 liter/detik.

- Tahun 1961 :

Status berubah kembali menjadi Dinas Penghasilan
Daerah Kota Praja Semarang.

- Tahun 1965 :

Berdasarkan SK DPR nomor : 48/KEP/DPRD/64
tanggal 22 Desember 1964 statusnya berubah

menjadi Perusahaan Daerah Air Minum Kota Praja Semarang.

- Tahun 1967 :

Berdasarkan Perda Kotamadya Semarang tanggal 5 September 1967 yang disyahkan oleh Gubernur Jawa Tengah dengan SK Gubernur nomor : G.67/5/68, tanggal 1 Maret 1968 bergabung menjadi salah satu cabang PERDAKOSEM (Perusahaan Daerah Kotamadya Semarang).

- Tahun 1973 :

Dibangun sumur artesis yang terletak di jalan Ronggowarsito.

- Tahun 1975 :

Pisah dari PERDAKOSEM berdasarkan SK Walikota nomor : 27/10K/75, tanggal 11 Februari 1975, tentang pelepasan cabang air minum dari PERDAKOSEM menjadi Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya daerah Tingkat II Semarang, yang berdiri sendiri dan langsung bertanggung jawab kepada Walikota, yang dilengkapi dengan Perda Kotamadya daerah Tingkat II Semarang nomor 12 tahun 1978 jo nomor 7/1983, tentang Pendirian Perusahaan Daerah Air Minum

Kotamadya daerah Tingkat II Semarang. Serta membangun 5 (lima) sumur artetis yang terletak di 5 (lima) lokasi masing – masing di jalan Kinibalu, Brumbungan, Manyaran, Mijen, dan Rejosari.

– Tahun 1976 :

Pembangunan sumur di Wotgandul.

– Tahun 1977 :

Pembangunan Kantor Pusat PDAM di Jalan Kelud Raya. Pembangunan 2 (dua) sumber alam masing – masing di Seleses dan Abimanyu serta 2 (dua) sumur artetis di Jalan Senjoyo dan Jangli.

– Tahun 1980 :

Untuk mencukupi kebutuhan air bersih di sekitar lokasi kantor PDAM, dibangun Mini Plant yang terletak di sekitar Instalasi Penjernihan Kaligarang dengan kapasitas 80 liter / detik.

– Tahun 1984 :

Pembangunan 5 (lima) sumur artetis masing – masing di jalan Erowati, Citandui, Blimbing, Bugangan, dan Kenconowungu.

– Tahun 1985 :

Pembangunan sumur artetis di Jalan Ngesrep.

- Tahun 1987 :

Pelanggan Perusahaan Daerah Air Minum sudah meningkat jumlahnya mencapai 32.459 pelanggan, ini menunjukkan bahwa penduduk saat itu makin sadar akan peranan air minum untuk kepentingan umat manusia sebagai keperluan yang sangat vital sebagai sumber alam yang setiap saat selalu ditingkatkan. Dibangun lagi sumur artesis di Jalan Pemali.

- Tahun 1989 :

Kegunaan air bersih makin besar nilainya, maka didukung dana pinjaman ADB Nomor : 547 INO dan sumber dana pemerintah yang berupa dana pendamping yang dialokasikan melalui dana PMP II serta DIP Direktorat Jenderal Cipta Karya dibangun 30 (tiga puluh) sumur – sumur artesis yang terletak di lereng Gunung Ungaran dan 1 (satu) sumur di Jalan Cendrawasih.

- Tahun 1993 :

Berhubung perkembangan penduduk makin meningkat dan perkembangan kota semakin luas, sehingga kebutuhan akan air bersih makin bertambah, maka untuk mengatasi masalah ini

dimulailah penandatanganan kontrak – kontrak perjanjian dengan pihak ketiga yang nantinya dengan memakai sistem BOT.

– Tahun 1994 :

Untuk lebih menjangkau masyarakat luas akan kebutuhan air bersih, maka PDAM membangun instalasi pengolah air minum yang menggunakan bahan baku air sungai Kaligarang dan terletak di Jalan Kelud Raya (PDAM Semarang) sebesar 250 liter / detik, dan sebesar 150 liter / detik, IPA Pucanggading sebesar 50 liter / detik, serta mengoptimalkan IPA Mini Plant Kaligarang dari 40 liter / detik menjadi 80 liter / detik.

3.2. STRUKTUR ORGANISASI PDAM

Struktur organisasi yang dipakai di PDAM Kota Semarang adalah stuktur Organisasi Garis dan Staff, yang mempunyai kebijakan antara lain :

1. pengambilan keputusan yang sehat lebih mudah diambil, karena adanya staff ahli.
2. kesatuan komando akan lebih baik.
3. spesialisasi pegawai dapat dikembangkan dan digunakan semaksimal mungkin.

PDAM Kota Semarang dipimpin oleh suatu direksi yang terdiri dari seorang direktur utama dan direktur bidang yang bertanggung jawab kepada badan pengawas yang diketahui oleh walikota. Secara rinci direktur utama langsung membawahi dua direktur bidang yaitu direktur bidang umum dan direktur bidang teknik penelitian dan pengembangan, serta satuan pengawas intern. Direktur bidang umum membawahi sub bagian, sehingga semua pekerjaan dibagi habis sampai dengan staff.

Adapun tugas dan tanggung jawab masing - masing bagian diuraikan sebagai berikut :

1. Direktur Utama

Untuk pengelolaannya Perusahaan Daerah Air Minum Kota Semarang dipimpin oleh seorang direktur utama yang diangkat dan diberhentikan oleh walikota atas saran daripada dewan pengawas. Dalam melaksanakan tugasnya direktur utama dibantu oleh unsur staff dan unsur operasional. Direktur utama bertanggung jawab kepada walikota dan badan pengawas. Adapun tugas pokok direktur utama adalah menyelenggarakan pembinaan administrasi, organisasi, kepegawaian, dan tata laksana seluruh unsur dalam lingkungan perusahaan daerah serta mengkoordinasikan dan mengendalikan kegiatan -

kegiatan dibidang perencanaan, teknik produksi, distribusi dan peralatan teknik, serta pengendalian anggaran perusahaan daerah. Selain direktur utama juga membantu walikota dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan daerah.

2. Direktur bidang Umum

Direktur bidang umum mempunyai tugas membantu direktur utama dalam melaksanakan tugas pokok perusahaan daerah dalam bidang yang menjadi tanggung jawabnya. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut direktur bidang umum mempunyai fungsi mengkoordinasikan, merencanakan, membina dan mengendalikan serta mengadakan evaluasi atas kegiatan bagian dalam pelaksanaan tugasnya dan melakukan tugas – tugas lain yang diserahkan kepadanya. Direktur bidang umum membawahi bagian keuangan, bagian logistik, bagian hubungan langganan, bagian umum, dan bagian personalia.

3. Direktur bidang Teknik

Direktur bidang teknik mempunyai tugas membantu direktur utama dalam melaksanakan tugas pokok perusahaan daerah dalam bidang yang menjadi tanggung jawabnya. Berfungsi untuk mengkoordinasikan,

merencanakan, membina, dan mengendalikan serta mengadakan evaluasi atas kegiatan bagian teknik. Direktur bidang teknik membawahi bagian produksi dan laboratorium, bagian transmisi dan distribusi, bagian perencanaan teknik, dan bagian peralatan teknik.

4. Bagian Keuangan

Bagian keuangan bertanggung jawab kepada direktur bidang umum. Bagian keuangan bertugas melaksanakan sebagian tugas direktur bidang umum. Bagian ini membawahi sub bagian pembukuan, sub bagian kas, dan sub bagian perencanaan keuangan yang masing – masing sub bagian dipimpin oleh seorang kepala sub bagian yang bertanggung jawab kepada kepala bagian keuangan. Bagian ini berfungsi mempersiapkan bahan dan menyusun anggaran pendapatan dan belanja perusahaan daerah, mengelola administrasi keuangan, mengendalikan kegiatan – kegiatan di bidang keuangan, mengatur program pendapatan dan pengeluaran keuangan.

5. Bagian hubungan langganan

Bagian hubungan langganan mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas direktur bidang umum dalam bidang hubungan langganan dan bertanggung jawab kepada direktur bidang umum dalam melaksanakan

tugasnya. Bagian ini berfungsi menyelenggarakan pemasaran, memeriksa data penggunaan air, menyelenggarakan pelayanan langganan, pengelolaan rekening dan pengelolaan data langganan, dan melakukan pengurusan penagihan rekening. Bagian hubungan langganan terdiri dari : sub bagian pembaca meter, sub bagian pelayanan langganan, sub bagian penagihan, dan sub bagian penagihan. Masing – masing sub bagian dipimpin oleh kepala sub bagian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada kepala bagian hubungan langganan.

6. Bagian umum

Bagian umum mempunyai tugas melaksanakan tugas dari direktur bidang umum. Bagian ini berfungsi melaksanakan urusan tata usaha ketatalaksanaan dan pembinaan kearsipan, melaksanakan urusan rumah tangga perusahaan daerah, melakukan urusan protokol, dan perjalanan dinas. Bagian umum bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada direktur bidang umum. Bagian ini terdiri dari : sub bagian sekretariat, sub bagian hubungan masyarakat, dan sub bagian ketertiban. Masing – masing sub bagian dipimpin oleh kepala sub

bagian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada kepala bagian umum.

7. Bagian logistik

Bagian logistik mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas direktur bidang umum dalam bidang umum. Dalam melaksanakan tugasnya bagian logistik bertanggung jawab kepada direktur bidang umum. Bagian logistik mempunyai fungsi : mengurus perbekalan material dan peralatan teknik, melakukan pengadaan atau pembelian barang – barang yang dibutuhkan perusahaan daerah, menyimpan dan mengeluarkan barang – barang dan mengurus pelaksanaan penjualan barang bekas lain. Bagian ini membawahi : sub bagian gudang, sub bagian pembelian, dan sub bagian pengendalian barang – barang inventaris. Masing – masing sub bagian dipimpin oleh kepala sub bagian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada kepala bagian logistik.

8. Bagian pengembangan sumber daya manusia (PSDM)

Bagian PSDM mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Direktur Bidang Umum dalam bidang Kepegawaian. Dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Direktur Bidang Umum. Bagian Personalia mempunyai fungsi: mengurus segala

hal yang berhubungan dengan kepegawaian, melaksanakan administrasi kepegawaian dan pembinaan pegawai, melaksanakan pembuatan daftar gaji dan perhitungan pajak penghasilan, melaksanakan kesejahteraan pegawai, dan melaksanakan pembinaan karir pegawai. Bagian ini terdiri dari: sub bagian bina kinerja, sub bagian bina kompensasi, sub bagian bina kesejahteraan, masing-masing sub bagian dipimpin oleh kepala sub bagian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada kepala Bagian Pengembangan Sumber Daya Manusia (PSDM).

9. Bagian produksi dan laboratorium

Bagian produksi dan laboratorium melaksanakan sebagian tugas Direktur Bidang Teknik dalam bidang produksi dan laboratorium. Dan bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada Direktur Bidang Teknik. Bagian ini mempunyai fungsi: melaksanakan kegiatan pengujian bahan-bahan kimia yang diperlukan, pengendalian atas kualitas dan kuantitas produksi air minum, merencanakan pengembangan produksi air minum dan melaksanakan analisa bakteriologis, serta mengawasi volume air minum dari sumber-sumber.

10. Bagian Transmisi dan Distribusi

Bagian transmisi dan distribusi mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Direktur bidang Teknik dalam bidang transmisi dan distribusi. Dan bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada Direktur bidang Teknik. Bidang transmisi dan distribusi mempunyai fungsi: melakukan pemasangan dan pemeliharaan pipa-pipa distribusi, mengatur dan menyelenggarakan fungsi pipa atau jaringan, pompa tekan dan pelayanan adanya gangguan, serta pengaturan aliran air secara merata kepada pelanggan. Bidang ini terdiri dari: Sub Bagian Transmisi dan Distribusi I, Sub Bagian Distribusi II, Sub Bagian Distribusi III, dan Sub Bagian Hydrant dan Kran Umum. Masing- masing sub bagian dipimpin oleh Kepala Sub Bagian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Bagian Transmisi dan Distribusi.

11. Bagian perencanaan teknik

Bagian perencanaan teknik mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas Direktur Bidang Teknik dalam bidang perencanaan teknik. Dan bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada Direktur Bidang Teknik. Bidang perencanaan teknik mempunyai fungsi: melaksanakan tugas- tugas perencanaan dalam bidang

teknik yang meliputi bidang produksi perpipaan dan teknik sipil lainnya, menetapkan spesifikasi teknik dan standar harga perencanaan, mempersiapkan naskah-naskah dalam pemberian tugas pekerjaan. Bagian ini terdiri dari: Sub Bagian Perencanaan, Sub Bagian Pengawasan konstruksi, dan Sub Bagian Administrasi Teknik. Masing- masing sub bagian dipimpin oleh Kepala Sub Bagian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Bagian Perencanaan Teknik.

12. Bagian peralatan teknik

Bagian peralatan teknik mempunyai tugas di sektor teknik dan bertanggung jawab atas pelaksanaan pekerjaan kepada Direktur Bidang Teknik. Bagian peralatan teknik mempunyai fungsi: merencanakan pengadaan peralatan teknik dan kendaraan, melakukan pengujian penelitian dan menilai peralatan teknik sesuai dengan kebutuhan Perusahaan Daerah, melaksanakan perbaikan peralatan teknik dan kendaraan, melakukan pemeliharaan bangunan-bangunan milik Perusahaan Daerah, melakukan pemeriksaan pemeliharaan dan pendataan meter air. Bagian ini terdiri dari: Sub Bagian Bengkel dan Kendaraan, Sub Bagian Pemeliharaan Bangunan, dan Sub Bagian Meter Air dan Tera. Masing- masing sub bagian

dipimpin oleh Kepala Sub Bagian yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Bagian Peralatan Teknik.

13. Inspektur perusahaan

Inspektur perusahaan mempunyai tugas membantu direktur utama dalam melaksanakan tugas pokok Perusahaan Daerah dalam bidang pengawasan yang menjadi tanggung jawabnya. Dan bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada Direktur Utama. Inspektur perusahaan mempunyai fungsi: melakukan pemeriksaan yang meliputi seluruh aspek kegiatan manajemen yang baik menyangkut efisiensi dan efektivitas Perusahaan Daerah, melakukan pengendalian terhadap seluruh prosedur Perusahaan Daerah dan Sistem Akuntansi Manajemen, melaporkan dan mengevaluasi hasil pemeriksaan, serta memberikan rekomendasi kepada Direktur Utama.

14. Bagian penelitian dan pengembangan

Bidang penelitian dan pengembangan mempunyai tugas membantu Direktur Utama dalam melaksanakan tugas pokok perusahaan daerah dalam bidang penelitian dan pengembangan yang menjadi tanggung jawabnya. Dan bertanggung jawab atas pelaksanaan tugasnya kepada

Direktur Utama. Bidang penelitian dan pengembangan mempunyai fungsi: melakukan penelitian dan analisa terhadap pemasaran secara umum, memberikan rekomendasi dan saran perbaikan yang akan dilaksanakan kepada Direktur Utama, serta mengatur dan mengikuti program-program training di daerah maupun di pusat.

15. Cabang

Cabang Perusahaan Daerah adalah unit pelaksana Perusahaan Daerah, yang dipimpin oleh seorang Kepala Cabang yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Direktur Utama. Cabang Perusahaan Daerah mempunyai tugas pokok membantu Direktur Utama dalam menyelenggarakan tugas pokok Perusahaan Daerah di bidang pelayanan penyediaan air minum di wilayah kerjanya. Cabang memiliki fungsi: mengurus dan membina cabang Perusahaan Daerah, mengkoordinasi segala usaha dan kegiatan peningkatan pelayanan administrasi dan teknik penyediaan air minum untuk pelanggan dan masyarakat, melaksanakan pengawasan teknik dan administrasi, memelihara jaringan pipa distribusi dan sarana, mengurus tata usaha cabang Perusahaan Daerah, mengevaluasi dan menganalisa hasil pelaksanaan tugas serta menyusun naskah laporan.

Susunan organisasi Cabang Perusahaan Daerah terdiri dari: Kepala Caban, Seksi Umum, Seksi Inkaso, Seksi Langganan, Seksi Teknik, Seksi Perencanaan, Unit Pelayanan, serta Sub Seksi yang terdiri dari Sub Seksi Inkaso dan Sub Seksi Langganan. Unit Pelayanan mempunyai tugas menyiapkan Rekening tagihan dan menerima pembayaran Rekening air minum dari pelanggan. Unit Pelayanan dipimpin oleh seorang Kepala unit dan bertanggung jawab kepada Kepala Cabang.

3.3. BIDANG USAHA PDAM

Perusahaan Daerah Air Minum pada dasarnya adalah merupakan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang berfungsi memberikan pelayanan umum dan meningkatkan Sumber Pendapatan Daerah. Bidang usaha yang dilakukan PDAM adalah pelayanan umum yaitu penyediaan air bersih. Adapun jenis pelayanan di PDAM Kota Semarang dapat dikelompokkan menjadi:

1. Pemasangan sambungan pelanggan baru
2. Balik nama
3. Pindah golongan
4. Tutup sementara
5. Tutup total

6. Buka kembali
7. Pindah meter
8. Pengaduan kerusakan
9. Pemeriksaan air
10. Pembayaran pelanggan bulanan
11. Reduksi
12. Tera meter air
13. Penggantian meter air

3.4. MACAM – MACAM PEMBEBANAN BIAYA KEPADA KONSUMEN ATAU PELANGGAN, SERTA PERSYARATAN MENJADI PELANGGAN

Menurut Pasal 22 Keputusan Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II Semarang No: 690/759/Th.1997 Tentang Pelayanan Dan Tarif Air Minum Pada Perusahaan Daerah Air Minum Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang, macam-macam pembebanan biaya kepada konsumen atau pelanggan air minum terdiri dari:

a. Biaya Sambungan

Menurut pasal 23, Biaya Sambungan adalah biaya-biaya yang harus dibayar oleh calon pelanggan untuk dapat diterima sebagai pelanggan. Biaya sambungan tersebut terdiri dari:

- ❖ Biaya penyambungan (biaya administrasi sambung baru)
- ❖ Biaya survey lapangan dan perencanaan
- ❖ Biaya Pengawasan
- ❖ Harga pipa dan perlengkapannya
- ❖ Harga meter air
- ❖ Biaya tenaga kerja/upah kerja
- ❖ Biaya potong jalan (ijin galian) dan perbaikan kembali (jika memerlukan potong jalan).

Biaya sambungan dapat dibayar atau dengan cara diangsur sesuai dengan perjanjian yang dibuat khusus untuk itu antara calon pelanggan dengan perusahaan. Besarnya biaya sambungan ditentukan berdasarkan hasil survey lapangan dan ditetapkan oleh Direksi Perusahaan.

b. Uang Tanggungan Air

Uang Tanggungan Air adalah uang titipan pelanggan pada perusahaan sebagai jaminan yang dapat diperhitungkan apabila pelanggan tidak membayar rekening atau menunggak. Uang tanggungan air harus dibayar sekaligus kepada perusahaan sebagai syarat untuk dapat diterima sebagai pelanggan air minum. Uang tanggungan air dapat dibayarkan kembali kepada pelanggan yang mengundurkan diri sebagai pelanggan air

minum dengan terlebih dahulu melunasi semua tunggakan rekening air maupun non air yang masih ada atau belum terbayar.

Uang Tanggungan Air dapat dibayar kembali kepada pelanggan dengan syarat menyerahkan bukti pembayaran atau rekening uang tanggungan air. Setelah 1 (satu) bulan dari tanggal penutupan sambungan, maka uang tanggungan air tidak diminta kembali oleh pelanggan, maka uang tanggungan air tersebut menjadi hak perusahaan.

c. Dana Pemeliharaan

Dana pemeliharaan atau perbaikan meter adalah dana yang harus dibayar oleh pelanggan kepada perusahaan sebagai pengganti nilai penyusutan meter air yang terpasang. Dana ini dibayar oleh pelanggan yang besarnya dicantumkan dan disatukan dalam rekening air pada setiap bulannya.

d. Biaya Administrasi

Biaya administrasi adalah biaya yang harus dibayar oleh pelanggan guna kelancaran administrasi perusahaan dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada pelanggan. Biaya administrasi dibayar oleh pelanggan dalam hal penagihan rekening air setiap bulan.

e. Biaya Balik Nama

Biaya balik nama adalah biaya yang harus dibayar oleh pelanggan kepada perusahaan guna penggantian nama penanggung jawab pelanggan. Untuk proses balik nama baru diwajibkan:

- ❖ Menyelesaikan semua tunggakan rekening air maupun non air yang masih ada atau belum terbayar
- ❖ Menyesuaikan kembali besarnya uang tanggungan air
- ❖ Melengkapi surat keterangan dari kepala kelurahan setempat menerangkan bahwa yang bersangkutan adalah benar-benar pemilik persil atau rumah pada alamat tersebut dalam rekening.

f. Biaya Tera Meter

Biaya tera meter atau pengetesan meter air adalah biaya yang harus dibayar oleh pelanggan kepada perusahaan, untuk keperluan pemeriksaan atau pengetesan meter air yang diragukan akurasi oleh pelanggan. Besarnya biaya tera meter atau pengetesan meter air ditetapkan sebesar 5 (lima) kali dari dana meter air menurut diameternya.

g. Biaya Penyambungan Kembali

Biaya penyambungan kembali adalah biaya yang harus dibayar oleh pemohon kepada perusahaan guna disambung kembali aliran air yang semula ditutup sementara atau tetap, karena permohonan sendiri atau kelalaiannya tidak memenuhi kewajiban sebagai pelanggan. ketentuan batasan waktu untuk penyambungan kembali dikelompokkan sebagai berikut :

- ❖ Akibat penutupan sementara batas waktu 2 (dua) minggu sejak tanggal penutupan sementara
- ❖ Akibat penutupan tetap :
 1. batas waktu 2 (dua) bulan sejak tutup sementara
 2. batas waktu kurang dari 1 (satu) tahun
 3. batas waktu lebih dari 1 (satu) tahun

Permintaan pemasangan sambungan air minum dapat dipenuhi dengan syarat- syarat sebagai berikut :

- a. Mengisi formulir permohonan yang telah disediakan oleh perusahaan
- b. Adanya bukti pemilikan bangunan atau ijin bangunan, adanya bukti pemilikan tanah(akta jual beli tanah atau sertifikat), adanya bukti ijin usaha atau ijin HO(*Hergening Ordinate*) untuk bangunan atau tanah

yang ditempati sebagai ijin usaha, adanya bukti lunas pajak(Pajak Bumi dan Bangunan)

- c. Memperlihatkan surat keterangan pekerjaan atau ijin dari pemohon/penghuni
- d. Bersedia menandatangani perjanjian dengan perusahaan untuk mematuhi ketentuan- ketentuan yang berlaku
- e. Bersedia membayar biaya- biaya sambungan sesuai dengan ketentuan yang berlaku di perusahaan
- f. Bersedia membayar rekening air minum setiap bulannya ke kas perusahaan atau kantor- kantor cabang maupun tempat- tempat yang telah ditentukan perusahaan.

3.5 SYARAT - SYARAT DAN PENGAWASAN KUALITAS AIR MINUM

Air minum adalah air yang melalui proses pengolahan atau tanpa proses pengolahan yang memenuhi syarat kesehatan dan dapat langsung di minum. Jenis air minum meliputi:

- a. Air yang didistribusikan melalui pipa untuk keperluan rumah tangga
- b. Air yang didistribusikan melalui tangki air
- c. Air kemasan

- d. Air yang digunakan untuk produksi bahan makanan dan minuman yang disajikan kepada masyarakat.

Pengawasan kualitas air minum dalam hal ini meliputi:

1. air minum yang diproduksi oleh suatu perusahaan, baik pemerintah maupun swasta yang didistribusikan ke masyarakat dengan sistem perpipaan
2. air minum yang diproduksi oleh suatu perusahaan, baik pemerintah maupun swasta didistribusikan kepada masyarakat dengan kemasan dan atau isi ulang.

Pengawasan kualitas air minum dilaksanakan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten atau Kota melalui kegiatan:

- a. Inspeksi sanitasi dan pengambilan sampel air termasuk air pada sumber air baku, proses produksi, jaringan distribusi, dan air minum isi ulang dan air minum dalam kemasan
- b. Pemeriksaan kualitas air yang dilakukan di tempat atau lapangan di laboratorium
- c. Analisis hasil pemeriksaan laboratorium dan pengamatan lapangan
- d. Memberi rekomendasi untuk mengatasi masalah yang ditemui dari hasil kegiatan a,b,c yang ditujukan kepada pengelola penyediaan air minum

- e. Tindak lanjut upaya penanggulangan atau perbaikan dilakukan oleh pengelola penyediaan air minum
- f. Penyuluhan kepada masyarakat.

Hasil Pengawasan wajib dilaporkan secara berkala oleh Kepala Dinas kepada Bupati atau Wali kota. Kegiatan pengawasan ini dilakukan oleh Dinas Kabupaten atau Kota, yang meliputi:

1. Pengamatan lapangan atau inspeksi sanitasi

Pada air minum perpipaan maupun air minum kemasan, dilakukan pada seluruh unit pengolahan air minum, mulai dari sumber air baku, instalasi pengolahan, proses pengemasan bagi air minum kemasan dan jaringan distribusi sampai dengan sambungan rumah bagi air minum perpipaan.

2. pengambilan sampel

Jumlah, frekuensi dan titik sampel air minum harus dilaksanakan sesuai kebutuhan dengan ketentuan sebagai berikut:

a. Untuk penyediaan air minum perpipaan

1. pemeriksaan kualitas bakteriologi

Jumlah minimal sampel air minum perpipaan pada jaringan distribusi adalah :

Penduduk yang dilayani	Jumlah minimal per bulan
<5000 jiwa	1 sampel
5000 – 10.000 jiwa	1 sampel per 5.000 jiwa
>100.000 jiwa	1 sampel per 10.000 jiwa, ditambah 10 sampel tambahan

2. pemeriksaan kualitas kimiawi

jumlah sampel air minum perpipaan pada jaringan distribusi minimal 10% dari jumlah sampel untuk pemeriksaan bakteriologi.

3. titik pengambilan sampel air

harus dipilih sedemikian rupa sehingga mewakili secara keseluruhan dari sistem penyediaan air minum tersebut, termasuk sampel air baku.

b. Untuk penyediaan air minum kemasan dan atau isi ulang

Jumlah dan frekuensi sampel air minum harus dilaksanakan sesuai kebutuhan dengan ketentuan minimal sebagai berikut:

1. Pemeriksaan kualitas Bakteriologi :

Jumlah minimal sampel air minum pada penyediaan air minum kemasan dan atau kemasan isi ulang adalah sebagai berikut :

- ❖ Air baku diperiksa minimal satu sampai tiga bulan sekali;

- ❖ Air yang siap dimasukkan ke dalam kemasan, minimal satu sampel sebulan sekali;
- ❖ Air dalam kemasan minimal dua sampel sebulan sekali.

2. Pemeriksaan kualitas kimiawi

Jumlah minimal sampel air minum adalah sebagai berikut:

- ❖ Air baku diperiksa minimal satu sampai tiga bulan sekali;
- ❖ Air yang siap dimasukkan ke dalam kemasan, minimal satu sampel sebulan sekali;
- ❖ Air dalam kemasan minimal satu sampel satu bulan sekali.

3. Pemeriksaan kualitas air minum: dilakukan di lapangan dan di laboratorium Dinas Kesehatan Kabupaten atau Kota atau laboratorium lainnya yang ditunjuk.

4. Hasil pemeriksaan laboratorium harus disampaikan kepada pemakai jasa selambat- lambatnnya 7 hari untuk pemeriksaan mikrobiologik dan 10 hari untuk pemeriksaan kualitas kimiawi.

5. Pengambilan dan pemeriksaan sampel air minum dapat dilakukan sewaktu- waktu bila diperlukan

karena adanya dugaan terjadinya pencemaran air minum yang menyebabkan terjadinya gangguan kesehatan atau kejadian luar biasa pada para konsumen.

6. Parameter kualitas air yang diperiksa :

Dalam rangka pengawasan kualitas air minum secara rutin yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten / Kota, maka parameter kualitas air minimal yang harus diperiksa di laboratorium adalah sebagai berikut :

❖ Parameter yang berhubungan langsung dengan kesehatan :

a. Parameter Mikrobiologi

- 1) E. Coli
- 2) Total Koliform

b. Kimia an-organik

- 1) Arsen
- 2) Fluorida
- 3) Kromium-val.6
- 4) Kadmium
- 5) Nitrit, sebagai-N
- 6) Nitrat, sebagai-N
- 7) Sianida

8) Selenium

❖ Parameter yang tidak langsung berhubungan dengan kesehatan :

a. Parameter fisik

- 1) Bau
- 2) Warna
- 3) Jumlah zat pada terlarut (TDS)
- 4) Kekeruhan
- 5) Rasa
- 6) Suhu

b. Parameter kimiawi

- 1) Aluminium
- 2) Besi
- 3) Kesadahan
- 4) Khlorida
- 5) Mangan
- 6) PH
- 7) Seng
- 8) Sulfat
- 9) Tembaga
- 10) Sisa khlor
- 11) Amonia

7. Bahan kimia yang diperbolehkan digunakan untuk pengolahan air, termasuk bahan kimia tambahan lainnya hanya boleh digunakan setelah mendapatkan rekomendasi dari Dinas Kesehatan setempat.
8. Hasil pengawasan kualitas air wajib dilaporkan secara berkala oleh Kepala Dinas Kesehatan setempat kepada Pemerintah Kabupaten / Kota setempat secara rutin, minimal setiap 3 (tiga) bulan sekali, dan apabila terjadi kejadian luar biasa karena terjadinya penurunan kualitas air minum dari penyediaan air minum tersebut, maka pelaporannya wajib langsung dilakukan, dengan tembusan kepada Dinas Kesehatan Propinsi dan Direktur Jenderal.

Dalam pelaksanaan pengawasan kualitas air minum, Dinas Kesehatan Kabupaten atau Kota dapat menentukan parameter kualitas air yang akan diperiksa sesuai kebutuhan dan kondisi daerah tangkapan air. pemeriksaan sampel air minum dilaksanakan di laboratorium pemeriksaan kualitas air yang ditunjuk oleh pemerintah kabupaten atau kota. Pemerintah kabupaten atau kota dalam melakukan pengawasan

dapat mengikutsertakan instansi terkait, asosiasi pengelola air minum, lembaga swadaya masyarakat dan organisasi profesi yang terkait. Pengelola penyediaan air minum harus:

1. menjamin air minum yang diproduksinya memenuhi syarat kesehatan, dengan melaksanakan pemeriksaan secara berkala memeriksa kualitas air yang diproduksi mulai dari:
 - pemeriksaan instalasi pengolahan air
 - pemeriksaan pada jaringan pipa distribusi
 - pemeriksaan pada pipa sambungan ke konsumen
 - pemeriksaan pada proses isi ulang dan kemasan
2. melakukan pengamanan terhadap sumber air baku yang dikelolanya dari segala bentuk pencemaran berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

B. HASIL PENELITIAN

I. HUBUNGAN HUKUM ANTARA PDAM DENGAN KONSUMEN

Sifat hubungan hukum PDAM dengan konsumen ditinjau dari beberapa aspek, yaitu:

a. Aspek Obyek Yang Menjadi Kepentingan Para Pihak

Pembagian klasik bidang hukum publik dan privat didasarkan pada obyek yang diatur. Hukum publik mengatur tentang kepentingan umum, sedangkan hukum privat mengatur tentang kepentingan perseorangan. Dilihat dari kerangka tersebut, maka menggunakan air minum dari PDAM merupakan kepentingan perseorangan. Setiap individu memiliki kebebasan untuk memilih bahan baku air minum, apakah berasal dari air sumur atau tanah, air sungai atau air PDAM. Setiap orang memilih pilihannya tersebut dipengaruhi oleh tingkat kemampuan pemenuhan kebutuhan hidupnya. Seseorang tidak dapat dipaksa untuk menggunakan air yang disalurkan oleh PDAM, karena masing-masing orang berbeda dalam menggunakan air minum untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

b. Aspek Perbuatan Yang Menimbulkan Hubungan Hukum

Hubungan hukum privat secara umum terjadi karena perbuatan mengikatkan diri dengan pihak lain secara sukarela yang dikenal dengan istilah perjanjian. Sedangkan hubungan hukum publik terjadi karena adanya keputusan tata usaha negara dalam lapangan hukum administrasi.

Dari prosedur pendaftaran dan berlangganan PDAM, hubungan yang terjadi adalah hubungan hukum publik, dimana calon pelanggan mengajukan permohonan berlangganan dan PDAM sebagai institusi pemerintah secara sepihak memutuskan untuk mengabulkan permohonan atau menolak permohonan. Prosedur tersebut sepintas mirip dengan prosedur perizinan dalam hukum administrasi.

Namun apabila diteliti lebih lanjut prosedur tersebut, maka yang terjadi sesungguhnya adalah perjanjian antara PDAM dengan calon pelanggan. Terdapat tiga perjanjian yang terjadi, yaitu:

1. Perjanjian Pemasangan PDAM

Perjanjian pemasangan PDAM ini terjadi pada saat calon pelanggan membayar biaya pemasangan PDAM. Pernyataan kesepakatan para pihak ini mulai terlihat dalam dokumen- dokumen yang disiapkan oleh pihak PDAM dan diisi oleh pelanggan PDAM. Bagi konsumen, pernyataan kesepakatan terjadi pada saat mengisi dan menyerahkan formulir berlangganan, dan bagi PDAM pernyataan kesepakatan untuk memasang PDAM dipersil calon pelanggan tertuang dalam formulir bukti permohonan berlangganan. Selanjutnya

kesepakatan tersebut terlihat dalam perjanjian baku yang dituangkan dalam kwitansi pembayaran biaya pemasangan. Dalam kwitansi tersebut, pelanggan berjanji untuk membayar rekening air yang digunakan serta segala ketentuan yang ditetapkan oleh PDAM. Sedangkan PDAM berkewajiban untuk merealisasikan pemasangan di persil (persil adalah bidang tanah, dengan atau tanpa bangunan yang akan atau telah menggunakan air minum) calon pelanggan dalam tempo 3 (tiga) hari sejak pembayaran.

2. Perjanjian Sewa-Menyewa Meter Air

Meter air adalah alat untuk mengukur aliran dalam pipa minum dan atau alat untuk mencatat atau menghitung besarnya pemakaian air minum pelanggan. Meter air adalah milik PDAM yang disewakan kepada pelanggan. Dengan demikian pelanggan tidak diperkenankan melakukan berbagai macam tindakan terhadap meter air tanpa sepengetahuan PDAM, misalnya membuka atau melepas segelnya, memindahkan meter air atau tindakan lain yang merubah atau merusak fungsi dan fisik dari meter air. Pelanggan sebagai penyewa berkewajiban untuk menjaga dan memelihara alat

tersebut agar dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Sewa - menyewa meter air antara PDAM dengan pelanggan dapat dilihat dari kwitansi atau bukti pembayaran rekening air tiap bulan. Di situ tertera biaya sewa yang dibayarkan oleh pelanggan. Pada umumnya biaya sewa meter sebesar Rp. 5.000,00 (lima ribu rupiah).

3. Perjanjian Jual Beli Air

Perjanjian jual-beli ini merupakan tahap terakhir yang terjadi antara PDAM dengan pelanggan. Setelah pipa dinas (pipa dinas adalah jaringan pipa yang menghubungkan pipa distribusi dengan meter air) tersambung pada pipa distribusi (pipa distribusi adalah jaringan pipa sepanjang dari bak penampung air atau reservoir sampai pada daerah yang sudah terjangkau pelayanan) dan meter air telah terpasang, maka resmilah seseorang menjadi pelanggan PDAM, yaitu orang yang menggunakan air PDAM. Pelanggan sebagai pembeli, dan PDAM bertindak selaku penjual air. Dengan demikian, PDAM selaku penjual menyalurkan air kepada pihak pelanggan. Sedangkan pelanggan membayar harga air yang telah

dijanjikan sesuai dengan yang dipakainya kepada PDAM.

Dalam praktek jual-beli air antara PDAM dengan pelanggannya, pihak pelanggan membayar dalam periode satu bulan sekali, yaitu pemakaian air selama sebulan. Setelah pelanggan memakai air selama sebulan, maka pada bulan berikutnya PDAM mengirimkan surat pemberitahuan yang berisi informasi penggunaan air berdasarkan meter air dan besarnya tagihan rekening air bulan lalu. Dalam pemberitahuan tersebut sudah tertera klausula baku yang mengatur tentang pembayaran tagihan rekening sebagai berikut:

1. Pada prinsipnya setiap pelanggan berkewajiban membayar rekening air minum tepat pada waktunya.
2. Pada hari ini rekening saudara telah ditagih dan tidak terbayar sehubungan dengan itu pembayaran rekening dapat dilakukan:
 - a. Tanggal 1 sampai dengan 25 bulan ini di alamat Kantor Penagih Rekening yang ditunjuk oleh PDAM sesuai dengan Cap atau stempel.

- b. Tanggal 1 sampai dengan 8 bulan berikutnya di Kas Kantor PDAM Semarang, JL. Kelud Raya Semarang pada jam kerja.

Lewat tanggal butir a. pelanggan dibebani biaya keterlambatan pembayaran (denda) dan atau saluran air minum pelanggan akan ditutup tanpa pemberitahuan terlebih dahulu.

Uraian tersebut di atas memperkuat asumsi bahwa hubungan hukum antara PDAM dengan pelanggan adalah hubungan hukum perdata. Hal ini sangat dimungkinkan meskipun PDAM itu sendiri adalah institusi publik (pemerintah). Lebih lanjut dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon bahwa pada saat institusi pemerintah melakukan tindakan hukum keperdataan, maka perbuatan tersebut tidak berdasarkan hukum publik, tetapi harus tunduk pada peraturan perundang-undangan hukum perdata (*Privaatrecht*), sebagaimana lazimnya peraturan perundang-undangan yang mendasari perbuatan hukum keperdataan yang dilakukan oleh seorang warga dan badan hukum perdata.⁵⁵ Oleh karena itu bagi PDAM pada saat mengikatkan diri dengan

⁵⁵ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993, h.165-166

perjanjian- perjanjian tersebut diatas harus tunduk pada ketentuan hukum perdata (termasuk hukum perlindungan konsumen), sebagaimana badan hukum perdata lainnya (badan hukum swasta).

II. PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN DALAM PERJANJIAN PENGADAAN AIR MINUM OLEH PDAM

Untuk mengetahui bagaimana realisasi perlindungan hukum atas hak-hak normatif konsumen PDAM, maka akan tepat jika dilakukan dengan menelusuri awal mula hubungan antara konsumen dengan PDAM. Langkah-langkah menjadi pelanggan PDAM terbagi menjadi beberapa tahap sebagai berikut:

1. Tahap Pendaftaran

Pada tahap awal, calon pelanggan datang ke kantor PDAM dengan membawa syarat-syarat pendaftaran yang meliputi: copy surat tanah dan PBB dengan menunjukkan aslinya, copy Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Susunan Keluarga. Copy surat-surat tersebut dilampirkan pada Surat Berlangganan (form yang telah disediakan di kantor PDAM). Secara umum isi dari surat permohonan meliputi: Identitas pemohon (Nama dan Alamat),

Identitas Tanah / persil yang dimohonkan (status, luas, surat tanah dan ijin bangunan), Guna Persil (jenis penggunaan, apakah untuk kepentingan sosial, perumahan, pemerintah ataukah usaha/industri). Setelah calon pelanggan mengisi form permohonan berlangganan dan melengkapi lampirannya, maka berkas tersebut diserahkan ke petugas di tempat pendaftaran. Selanjutnya calon pelanggan menerima form Bukti Permohonan Berlangganan yang ditandatangani oleh petugas pendaftaran.

2. Tahap Pemeriksaan Permohonan Calon Pelanggan

Setelah permohonan calon pelanggan diterima oleh PDAM, maka dilakukan penelitian atas permohonan tersebut, dengan menugaskan petugas untuk melakukan pemeriksaan ke persil yang dimohonkan penyambungan air minum. ada dua hal yang diperiksa oleh petugas lapangan yaitu:

a. Guna persil, yaitu penggunaan persil dengan kategori sebagai berikut:

- ❖ Sosial, dengan kualifikasi: Umum (rumah ibadah, panti-panti sosial, pelayanan air untuk umum) dan Khusus (A: pondok pesantren, kantor yayasan sosial, rumah sekolah; B: pelanggan atas nama

PDAM / selain PDAM Kota Semarang; C: rumah sakit, poliklinik, dan puskesmas pemerintah yang bersifat kedinasan dan kategori D: kursus-kursus)

❖ Non Niaga, yaitu untuk perumahan dan untuk instansi pemerintah

- b. Gambar situasi, yang berisi setting penyambungan air minum dari pipa distribusi PDAM. Gambar situasi menjadi penentu utama dikabulkannya permohonan berlangganan dari calon pelanggan PDAM. Dari gambar tersebut diketahui kelayakan (bisa atau tidak) dilakukan penyambungan. Hal ini menyangkut jarak persil yang dimohonkan dengan pipa distribusi PDAM. Apabila jarak persil dari pipa distribusi sangat jauh, maka PDAM tidak melakukan penyambungan, kecuali apabila calon pelanggan sanggup membayar biaya pembuatan jaringan pipa distribusi yang tidak sedikit.

3. Tahap Penetapan Biaya Pemasangan

PDAM menetapkan biaya pemasangan tarif sambungan baru, yaitu 700 ribu (seluas 6 meter), kalau ada tambahan per meter sebesar 25 ribu.

4. Tahap Pembayaran

Setelah calon pelanggan menerima pemberitahuan tentang besarnya biaya pemasangan, maka yang bersangkutan diharuskan untuk membayar biaya tersebut di kantor PDAM (tempat pembayaran). Setelah melakukan pembayaran, maka kepada calon pelanggan diberikan kwitansi tanda terima setoran. Selanjutnya, yang bersangkutan menunggu realisasi penyambungan dalam kurun waktu 2 (dua) hari sejak tanggal dilakukan pembayaran:

5. Tahap Pemasangan PDAM

Pada tahap ini pihak PDAM merealisasikan penyambungan ke persil yaitu menghubungkan antara pipa distribusi PDAM dengan instalasi air di persil pelanggan. Selanjutnya pihak PDAM memasang sebuah alat yang disebut dengan meter air yang berfungsi untuk mengetahui seberapa banyak (kubik:ukuran penggunaan air) yang dikonsumsi oleh pelanggan.

Dengan adanya prosedur menjadi pelanggan PDAM tersebut, pihak PDAM sudah berupaya untuk melakukan perlindungan hak-hak konsumen yaitu hak atas kenyamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang, dalam hal ini air minum yang telah disediakan oleh PDAM. Dari pihak

PDAM sendiri, selalu berupaya untuk menanggapi aduan-aduan apapun dari pelanggan. (wawancara dengan Bapak Husodo Winarto, Bagian Umum PDAM Kota Semarang, pada tanggal 2 Januari 2003). Bagian pengaduan berada di bawah seksi Hubungan Langganan. Jika pelanggan akan mengadukan permasalahan yang timbul sehubungan dengan ketidakpuasannya terhadap pelayanan yang diberikan oleh PDAM, maka pelanggan dapat mengadukannya ke Bagian Hubungan Langganan (Penanggung Jawab Pengaduan). Pengaduan yang dilakukan oleh pelanggan dapat dilayani dengan 3(tiga) cara, yaitu: datang langsung ke Bagian Hubungan Langganan, melalui telepon, melalui surat. Pengaduan tersebut oleh petugas dicatat dalam Formulir Pengaduan. Kemudian diteliti dahulu jenis permasalahannya yang bersifat non teknik atau permasalahan yang bersifat teknik. Dalam mengajukan pengaduannya, pelanggan harus mengisi Formulir Pengaduan yang telah disediakan oleh PDAM Kota Semarang. Di dalam formulir pengaduan tertera jenis pengaduannya, yang terbagi dalam tiga (3) jenis pengaduan, yaitu:

1. Teknik

Jenis pengaduan yang diadukan pelanggan, misalnya: pipa bocor, air mati, air kecil, air keruh, meter (mati, bureng,

ketanam, meragukan), segel (putus, tidak ada) dan lain sebagainya.

2. Non Teknik

Jenis ini memuat: Data Langganan (yang berisi Nama, Alamat, No langganan), Tarip, Dana Meter, Pemakaian dan lain-lain.

3. Pelanggaran

Pelanggaran ini meliputi status tutup air mengalir, meter (hilang, pecah, rusak), sedot pompa, dan lain-lain.

Petugas penanggung jawab pengaduanlah yang bertugas untuk menelitinya, apabila masalah tersebut mengenai tertib administrasi, misal: rekening dobel, rekening tidak terbit, alamat keliru, salah bayar dan sebagainya, maka hal ini dapat ditangani sendiri oleh Bagian Hubungan Langganan. Apabila permasalahannya adalah permasalahan yang bersifat tehnik, apakah itu kebocoran pipa, meter air rusak, air mati/kecil/keruh, meter belum terpasang dan sebagainya, maka laporan ini diteruskan kepada bagian masing-masing yang terkait, misal : Bagian Distribusi dan Bagian Transmisi.

Di dalam formulir pengaduan, juga tertulis penyelesaian pengaduan yang memuat uraian atau jawaban pengaduan dari pihak PDAM sesuai dengan jenis aduannya.

Setelah itu pengaduan tersebut akan dikerjakan oleh petugas PDAM, sesuai dengan bagiannya masing-masing yang mendapat aduan dari pelanggan. Setelah permasalahannya diteliti oleh masing-masing bagian dan diketemukan jawabannya, maka masing-masing bagian mengembalikan jawabannya kepada Penanggung Jawab pengaduan untuk diteruskan kepada konsumen. Dengan demikian konsumen dapat mengetahui ketidakberesan yang terjadi sehubungan dengan pelayanan yang diberikan oleh PDAM.

Dari penelitian yang dilakukan di PDAM Kota Semarang dapat ditemukan Gambaran Kasus yang sering dikeluhkan oleh konsumen ke pihak PDAM adalah :

1. Air yang diterima konsumen keruh;
2. Air sering mati atau air yang diterima konsumen tersendat sendat;
3. Pipa distribusi mengalami kebocoran;
4. Rekening air yang dibayar oleh konsumen tidak sesuai dengan pemakaian.

Solusi yang dapat diberikan oleh PDAM, untuk aduan yang diajukan konsumen berkaitan dengan kasus diatas :

- a. PDAM memberikan tanggapan bahwa air yang diterima konsumen keruh, karena sumber air yang dijadikan sumber pengambilan air oleh PDAM itu

kondisinya sedang kering atau tidak ada airnya, sehingga bercampur dengan tanah atau lumpur.

Pihak PDAM akan lebih meningkatkan pelayanan dengan cara mengupayakan peningkatan proses pengolahan airnya.

- b. Untuk air yang sering mati atau tersendat – sendat, karena pada saat tertentu air yang disalurkan oleh pihak PDAM lebih sedikit persediaan airnya dibandingkan dengan konsumen PDAM, sehingga diberlakukan sistem aliran bergilir. Selain itu dari pihak PDAM akan berusaha mencari sumber air baru untuk memenuhi kebutuhan konsumen PDAM.

Untuk air yang sering mati, pihak PDAM biasanya memberikan tanggapan dengan mengirimkan petugas untuk melihat pipa distribusi PDAM, apakah tersumbat atau tidak, dan bila tersumbat pengerjaan perbaikannya kurang lebih 2 hari.

- c. Untuk pengaduan pipa bocor, pihak PDAM akan mengganti dengan pipa yang baru, dan pengerjaan perbaikannya kurang lebih 2 hari.
- d. Untuk pengaduan rekening yang tidak sesuai dengan pemakaian, maka pihak PDAM akan memberikan tanggapan untuk mengecek pipa distribusi di aliran

dalam rumah, apakah ada yang bocor atau tidak, bila tidak maka pihak PDAM akan mengecek apakah meter airnya dalam kondisi baik atau tidak. Untuk pekerjaan pengecekan dan penggantian meter air bila rusak, diperlukan waktu perbaikan kurang lebih 4 hari.

Dalam pendistribusian air minum masalah kebocoran pipa sering terjadi, selain itu juga adanya pelanggaran-pelanggaran dari pihak konsumen, oleh sebab itu PDAM melakukan penanggulangan cepat guna memperkecil kehilangan air secara percuma, terutama terhadap pipa-pipa yang perlu diprioritaskan terlebih dahulu. PDAM sebagai distributor wajib untuk menanggung segala kerusakan-kerusakan pipa yang bocor atau kerusakan lain yang disebabkan oleh alam, sedangkan jika terjadi pelanggaran maka perusahaan wajib pula menindak pelakunya. Untuk menghindari sengketa dan salah pengertian dalam masalah kebocoran pada pipa distribusi, transmisi adalah menjadi tanggung jawab perusahaan.

Selain mengajukan aduannya langsung ke PDAM, pelanggan biasanya mengadukan keluhannya kepada LP2K (lembaga Pembinaan dan Perlindungan Konsumen Semarang), yang beralamat di jalan Taman Borobudur Utara XII Semarang. LP2K adalah Lembaga Swadaya Masyarakat

yang bergerak di bidang pembinaan dan perlindungan konsumen. Organisasi ini merupakan organisasi sosial dengan motto membantu konsumen agar dapat melindungi dirinya sendiri, menjaga martabat produsen, dan membantu pemerintah. Dalam mengajukan aduannya itu, pelanggan biasanya datang langsung dengan membawa bukti rekening PDAM, sesuai dengan jenis aduannya atau biasanya pelanggan hanya mengajukan keluhannya lewat telepon, dengan alasan lebih efektif. Pihak LP2K akan membantu pelanggan atau konsumen yang mengadakan keluhannya itu, dengan membuat Surat Pengaduan Konsumen yang ditujukan kepada Direktur Utama PDAM Kota Semarang, yang beralamat di jalan Kelud Raya No.1 Semarang, untuk memberikan tanggapan dan penyelesaian terhadap permasalahan yang disampaikan LP2K. (wawancara dengan mas Anton, LP2K yang menangani masalah konsumen PDAM, tanggal 6 Januari 2003). Setelah itu dalam beberapa bulan, baru pihak PDAM memberikan tanggapan dengan mengirimkan Surat Tanggapan Pengaduan kepada pihak LP2k, selaku Lembaga Swadaya Masyarakat yang membantu konsumen.

Dalam hal ini, dapat terjadi pihak PDAM dapat melakukan wanprestasi atau kelalaian kepada konsumen

dalam melakukan perjanjian pengadaan air minum oleh PDAM. Tetapi pihak PDAM dalam menanggapi masalah ini, selalu akan memberikan ganti rugi apabila konsumen merasa dirugikan sesuai dengan keluhannya. Selain itu pihak PDAM selalu berusaha untuk memenuhi kebutuhan konsumen untuk mendapatkan air bersih dari PDAM. Sehingga PDAM membuat suatu kerangka Standar Pelayanan Minimal Periode 2003, yang dijadikan sebagai acuan dalam meningkatkan kinerja PDAM di dalam melayani kebutuhan air minum. (wawancara dengan Bapak Husodo Winarto, Bagian Umum PDAM). Penjelasan tentang Kerangka Standar Pelayanan Minimal PDAM sebagai berikut:

1. Pelayanan Pelanggan

Bentuk pelayanan PDAM yang diberikan kepada pelanggan PDAM Kota Semarang sesuai dengan hak yang harus diterima serta kompensasi dari kewajiban yang telah diberikan oleh pelanggan kepada PDAM Kota Semarang.

a. Kualitas air:

Mutu air yang diterima pelanggan setelah melalui proses pengolahan dan pendistribusian yang dipersyaratkan:

- Kekeruhan: melalui proses Pengolahan yang dipersyaratkan oleh Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 907/Menkes/SK/VII/2002, tanggal 29 Juli 2002.
 - Sisa Chlor
 - Echeria Coli
- b. Tekanan air di pelanggan:
- Kekuatan daya alir dari air yang diterima oleh pelanggan pada meter air yakni 0,3 ATM atau sama dengan 3 m air yang berkisar 0,1 – 0,3 pengukuran diambil sekitar unit meter.
- c. Durasi Aliran:
- Lama aliran air yang diterima pelanggan dalam 1 (satu) hari (sesuai daftar lampiran masing- masing kantor pelayanan).
- d. Ketepatan pencatatan meter air:
- Ketepatan pembacaan meter air yang dilakukan oleh petugas pembaca meter air sebagai alat ukur pemakaian air pelanggan PDAM Kota Semarang dalam kurun waktu 1 (satu) tahun (12x pembacaan).
- e. Penggantian meter air:

Umur atau masa pakai meter air di pelanggan yang harus diganti guna mendapatkan akurasi atau ketepatan pemakaian air.

f. Pelayanan pembayaran rekening:

Waktu pembayaran rekening yakni hari, tanggal dan jam pelayanan pembayaran rekening air, kecuali pada hari libur nasional.

2. Pelayanan Pengaduan

Bentuk pelayanan kepada pelanggan apabila pelanggan merasa hak yang diterima tidak sesuai dengan kesepakatan yang ada.

a. Pengaduan Teknik

Pelayanan PDAM Kota Semarang yang berkaitan dengan masalah teknis:

❖ Penyelesaian gangguan pipa bocor:

Waktu yang dipergunakan untuk menyelesaikan pekerjaan pipa distribusi yang bocor mulai dari penggalan lokasi kebocoran, penentuan material yang akan digunakan, perbaikan atau penggantian pipa yang bocor sampai dengan pengembalian galian.

❖ Penerimaan pengaduan:

Waktu penerimaan pengaduan melalui telepon

❖ Penyelesaian pengaduan:

Waktu yang digunakan dalam menyelesaikan pengaduan mulai dari penerimaan pengaduan, pendistribusian jenis pengaduan ke satuan kerja yang berwenang, penyelesaian pekerjaan sampai dengan laporan hasil pekerjaan.

– Air mati:

Gangguan pendistribusian air dimana penyelesaian yang harus dilaksanakan meliputi mulai dari penerimaan pengaduan, identifikasi gangguan air mati, penyelesaian pekerjaan sampai dengan laporan hasil pekerjaan.

– Air keruh:

Kualitas air yang diterima oleh pelanggan yang tidak sesuai dengan yang dipersyaratkan oleh keputusan Menteri Kesehatan Nomor 907/Menkes/SK/VII/2002 tanggal 29 Juli 2002 dimana penyelesaian yang harus dilaksanakan meliputi mulai dari penerimaan pengaduan, identifikasi gangguan air keruh, penyelesaian

pekerjaan sampai dengan laporan hasil pekerjaan.

– Meter rusak:

Kondisi meter air di pelanggan yang tidak sesuai dengan yang dipersyaratkan oleh Badan Metrologi Dinas Perindustrian dan Perdagangan.

– Segel Meter:

Segel yang dipergunakan untuk pengaman meter air dan kopling meter sesuai yang dipersyaratkan oleh Badan Metrologi Dinas Perindustrian dan Perdagangan.

b. Pengaduan Non Teknik

Pelayanan PDAM kota Semarang yang berkaitan dengan masalah non teknik:

❖ Koreksi data pelanggan:

Pelayanan PDAM Kota Semarang untuk memberikan penyesuaian data pelanggan sesuai dengan data yang terbaru di lapangan baik berupa nama, alamat, dan golongan tarip dimana pelaksanaan berupa penerimaan pengaduan, pengiriman ke satuan kerja yang berwenang, peninjauan lapangan terutama yang berkaitan dengan alamat, dan golongan tarip yang

digunakan di pelanggan, penentuan hasil peninjauan lapangan dan pembuatan laporan hasil pekerjaan.

❖ Pengaduan rekening:

Pelayanan PDAM Kota Semarang apabila pelanggan merasa rekening air minum yang harus dibayar tidak sesuai dengan kondisi yang dirasa yang meliputi:

– Pemakaian

Apabila pelanggan merasa pemakaian air yang digunakan tidak sesuai, penyelesaian pengaduan meliputi penerimaan pengaduan, pencocokan data yang dibawa pelanggan dengan data pembacaan meter yang dilaksanakan oleh pembaca meter. Apabila terjadi ketidaksamaan data yang ada, maka diadakan pengecekan ulang di pelanggan dimana pelanggan ikut menyaksikan hasil pengecekan ulang tersebut. Apabila pengecekan benar, maka pelanggan harus membayar nominal sesuai yang tertera di rekening air minum. Apabila data di lapangan yang benar dari pada data yang dibaca oleh petugas, maka rekening yang sudah tercetak di koreksi sesuai dengan hasil pengecekan di lapangan. Apabila pelanggan merasa tidak puas dengan meter air sebagai alat

ukur pemakaian air pelanggan diberi kesempatan untuk mengajukan tes meter untuk mengetahui akurasi meter air tersebut. Setelah meter air diangkat pelanggan diberi surat untuk menyaksikan pengecekan ulang meter air yang dilaksanakan di bengkel meter yang ada di kantor PDAM Kota Semarang. Jika akurasi benar pelanggan harus membayar sesuai nominal rekening yang ada. Sedangkan apabila jika putaran meter air terlalu cepat atau lambat rekening akan dikoreksi sesuai hasil perhitungan (besar kecilnya penyimpangan).

– Koreksi rekening

Pelayanan PDAM Kota Semarang apabila setelah hasil pengaduan terjadi kesalahan data pembacaan meter air atau akurasi meter tidak termasuk toleransi interval yang diperbolehkan yakni kurang lebih 5%.

– Koreksi dana meter

Pelayanan PDAM Kota Semarang apabila terjadi kesalahan penetapan tarip dana meter dengan fisik meter yang dipasang pada persil pelanggan.

- Restitusi RAM (rekening Air Minum)

Pelayanan PDAM Kota Semarang apabila terjadi kesalahan perhitungan pemakaian air pada rekening dengan cara pengambilan berupa uang sesuai kepada pelanggan

3. Pelayanan Sambungan

Pelayanan PDAM Kota Semarang yang diberikan kepada masyarakat kota Semarang yang akan menjadi pelanggan PDAM Kota Semarang.

a. Pelayanan Sambungan Baru:

Pelayanan PDAM Kota Semarang kepada calon pelanggan yang meliputi kegiatan mulai dari penerimaan pendaftaran, peninjauan lapangan dan melakukan pengukuran dan penghitungan kebutuhan acesoris untuk penyambungan dari pipa distribusi ke pipa dinas pelanggan, pemberitahuan kepada calon pelanggan tentang biaya yang harus dikeluarkan terhadap kebutuhan material, proses penerimaan biaya sambungan, pemasangan sesuai dengan hasil peninjauan lapangan yang telah dilakukan sebelumnya dengan fasilitas pipa dinas, meter air, stop kran dan atap kran. Pelayanan sambungan baru, apabila secara teknik memungkinkan pelayanan dilaksanakan:

❖ Standart:

Pemasangan sambungan rumah kepada calon pelanggan PDAM Kota Semarang dengan jarak maksimal 6 meter dari pipa distribusi ke titik pemasangan unit meter air sesuai dengan hasil penelitian di lapangan yang dilakukan petugas PDAM Kota Semarang. Ini dilaksanakan selama 3 hari kerja.

❖ Non Standart Perorangan:

Pemasangan sambungan rumah kepada calon pelanggan PDAM Kota Semarang dengan jarak lebih dari 6 meter dari pipa distribusi ke titik pemasangan unit meter air calon pelanggan sesuai dari hasil penelitian lapangan petugas dan memerlukan biaya tambahan pipa distribusi atau dinas yang diajukan oleh perorangan. Ini dilaksanakan selama 14 hari kerja.

❖ Non Standart Kolektif:

Pemasangan sambungan rumah kepada calon pelanggan PDAM kota Semarang dengan jarak lebih dari 6 meter dari pipa distribusi ke titik pemasangan unit meter air di persil masing-masing calon pelanggan sesuai dari hasil penelitian

lapangan petugas dan memerlukan biaya tambahan pipa distribusi atau dinas yang diajukan oleh kelompok calon pelanggan atau pengelola perumahan. Ini dilaksanakan sesuai hasil survey.

b. Pemulihan Galian:

Pemulihan galian dengan pengerasan dikerjakan setelah pekerjaan perbaikan selesai dan selama perbaikan diberikan tanda pengaman pekerjaan dengan ketentuan:

- ❖ Tanah bekas galian adalah tanah basah yang dilaksanakan selama 3 hari.
- ❖ Tanah bekas galian adalah tanah kering yang dilaksanakan selama 1 hari.
- ❖ Galian tanah dikembalikan minimal seperti kondisi semula.

Diberikan tanda pengaman bila kegiatan belum selesai.

Selain itu langkah- langkah yang diambil oleh PDAM Kota Semarang untuk meningkatkan pelayanan kepada pelanggan dan perlindungan kepada konsumen adalah dengan:

a. Secara Teknis

1. Mengoptimalisasi unit- unit produksi yang ada

2. Penurunan angka kehilangan air (Rehabilitasi Jaringan Perpipaan, Pembentukan zona- zona pengendalian kebocoran, Mobilisasi Satgas Penanggulangan Kebocoran)
 3. Penggantian meter air pelanggan secara periodik
 4. Mencari sumber- sumber air baku alternatif untuk penambahan unit produksi baru
- b. Secara Non Teknis
1. Penyusunan standart mutu pelayanan
 2. Peningkatan kualitas sumber daya manusia
 3. Perubahan budaya kerja

C. PEMBAHASAN

a. HUBUNGAN HUKUM ANTARA PDAM DENGAN KONSUMEN

Secara umum dan mendasar hubungan antara produsen (perusahaan penghasil barang dan jasa) dengan konsumen (pemakai akhir dari barang dan atau jasa untuk diri sendiri atau keluarganya) merupakan hubungan yang terus menerus dan kesinambungan. Produsen sangat membutuhkan dan sangat bergantung atas dukungan konsumen sebagai pelanggan. Tanpa dukungan konsumen, tidak mungkin produsen dapat terjamin kelangsungan usahanya. Sebaliknya

konsumen kebutuhannya sangat bergantung dari hasil produksi produsen.

Saling ketergantungan karena kebutuhan tersebut dapat menciptakan suatu hubungan yang terus menerus dan berkesinambungan sepanjang masa, sesuai dengan tingkat ketergantungan akan kebutuhan yang tidak terputus-putus. Hubungan antara produsen dan konsumen yang berkelanjutan terjadi sejak proses produksi, distribusi di pemasaran dan penawaran. Rangkaian kegiatan tersebut merupakan rangkaian perbuatan dan perbuatan hukum yang tidak mempunyai akibat hukum dan yang mempunyai akibat hukum baik terhadap semua pihak maupun hanya kepada pihak-pihak tertentu saja.

Hal tersebut secara sistematis dimanfaatkan oleh produsen dalam suatu sistem distribusi dan pemasaran produk barang guna mencapai tingkat produktifitas dan efektifitas tertentu dalam rangka mencapai sasaran usaha. Sampai pada tahapan hubungan penyaluran atau distribusi tersebut menghasilkan suatu hubungan yang sifatnya massal. Karena sifatnya yang massal tersebut, maka peran negara sangat dibutuhkan dalam rangka melindungi kepentingan konsumen pada umumnya. Untuk itu perlu diatur perlindungan konsumen berdasarkan undang-undang antara

lain mutu barang, cara dan prosedur produksi, syarat kesehatan, syarat pengemasan, syarat lingkungan dan sebagainya.

Perlunya undang-undang perlindungan konsumen tidak lain, karena lemahnya posisi konsumen dibandingkan dengan posisi produsen karena mengenai proses sampai hasil produksi barang atau jasa yang telah dihasilkan tanpa campur tangan konsumen sedikitpun. Bertolak dari luas dan kompleksnya hubungan antara produsen dan konsumen, serta banyaknya mata rantai penghubung keduanya, maka untuk melindungi konsumen sebagai pemakai akhir dari produk barang atau jasa membutuhkan berbagai aspek hukum agar benar-benar dapat dilindungi dengan adil. Sejak awal produksi perlindungan konsumen harus sudah dimulai.

Diawali dengan sistem pengawasan terhadap mutu dan kesehatan serta ketepatan pemanfaatan bahan untuk sasaran produk. Untuk itu aspek hukum publik sangat dominan. Setelah hubungan bersifat personal, hukum perdata lah yang akan dominan dalam rangka melindungi kepentingan masing-masing pihak. Hubungan antara produsen dan konsumen yang bersifat massal tersebut hubungan antara pihak secara individu atau personal dapat menciptakan hubungan-hubungan hukum yang spesifik.

Hubungan yang spesifik ini sangat bervariasi, yang sangat dipengaruhi oleh berbagai keadaan antara lain:

- a. Kondisi, harga dari suatu jenis komoditas tertentu
- b. Penawaran dan syarat perjanjian
- c. Fasilitas yang ada, sebelum dan norma jual dsb
- d. Kebutuhan para pihak pada rentang waktu tertentu

Keadaan-keadaan seperti tersebut di atas, pada dasarnya akan sangat mempengaruhi dan menciptakan kondisi perjanjian yang juga sangat bervariasi. Meskipun demikian di dalam praktek hubungan hukum yang terjadi bahkan makin melemahnya posisi konsumen karena secara sepihak para produsen atau distributor sudah menyiapkan satu kondisi perjanjian dengan adanya perjanjian baku, yang syarat-syaratnya secara sepihak ditentukan pula oleh produsen atau jaringan distributornya.

Hubungan hukum konsumen dalam memenuhi kebutuhannya dapat berbentuk antara lain: dengan perjanjian jual beli, sewa menyewa, tukar menukar atau lain-lain bentuk hukumnya. Kaidah-kaidah hukum yang berkenaan dengan transaksi konsumen itu pada umumnya termuat dalam Buku III tentang Perikatan dan Buku IV KUHPerdara tentang Pembuktian dan Daluwarsa. Salah satu asas hukum yang dianut oleh Hukum Perikatan adalah asas kebebasan

berkontrak, yang berarti setiap orang bebas mengadakan suatu perjanjian yang memuat syarat-syarat perjanjian macam apapun, sepanjang perjanjian itu dibuat secara sah.

Setiap perjanjian yang sah mengikat para pihak sebagaimana sebuah undang-undang. Perjanjian yang sah adalah perjanjian yang memenuhi syarat-syarat perjanjian sebagaimana diatur dalam pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (B.W.) yang meliputi syarat subyektif dan syarat obyektif yaitu:⁵⁶

- a. Kata sepakat dari mereka yang mengikatkan diri
(*toesteming*)
- b. Adanya kecakapan untuk mengadakan perikatan
(*bekwaanmheid*)
- c. Mengenai suatu obyek tertentu (*een bepaal onderweap*)
- d. Mengenai kuasa yang diperbolehkan (*geoorloofde oorzak*)

Syarat "kata sepakat dari mereka yang mengikat diri" adalah menyangkut penawaran dan permintaan yang berisi "pernyataan kehendak", baik dari yang menawarkan maupun lawannya untuk menyetujui diadakannya suatu perjanjian. Pernyataan kehendak "sepakat" terjadi apabila telah ada "persesuaian kehendak" antara kedua belah pihak. Tidak

⁵⁶ Soetojo Prawirohamidjodjo, *Hukum Perikatan*, Surabaya: Bina Ilmu, 1984, h.23

menjadi persoalan apakah pernyataan kehendak tersebut dilakukan secara eksplisit (tegas) atau implisit (diam-diam). Pada hakekatnya orang bebas mengadakan perjanjian apa saja selama didasari oleh itikad baik dan tidak bertentangan dengan ketentuan undang-undang, kesusilaan, kepatutan dan ketertiban umum. Dengan demikian perjanjian itu mengikat dan masing-masing pihak harus bertanggungjawab terhadap apa yang telah dijanjikan dalam perjanjian itu. Hal itu sesuai dengan asas dalam perjanjian yaitu asas "kebebasan berkontrak" (*contracts vrijheid*). Dikemukakan oleh Subekti bahwa asas kebebasan berkontrak dengan sistem terbuka dari hukum perjanjian memberikan kebebasan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengadakan perjanjian yang berisi apa saja asalkan tidak melanggar ketertiban dan kesusilaan.⁵⁷ Pasal-pasal tersebut dari hukum perjanjian merupakan pelengkap, yang berarti bahwa pasal-pasal tersebut dapat disingkirkan apabila dikehendaki oleh para pihak yang akan membuat perjanjian.

Hukum perjanjian mempunyai sifat terbuka, artinya setiap pihak yang akan mengadakan perjanjian berhak mengadakan segala bentuk perjanjian yang memuat berbagai syarat yang dikehendaki, bahkan dengan menyimpang dari

⁵⁷ Subekti, *Hukum Perjanjian*, Jakarta: Intermas, 1985, h.35

ketentuan dalam pasal 1439 KUHPerdara, yaitu: “kedua belah pihak diperbolehkan dengan persetujuan-persetujuan istimewa, memperluas atau mengurangi kewajiban yang ditetapkan oleh undang-undang ini, bahkan mereka itu diperbolehkan mengadakan perjanjian bahwa si penjual tidak akan diwajibkan menanggung sesuatu apapun”.⁵⁸ Hal ini berarti KUHPerdara hanyalah memuat kaidah-kaidah yang bersifat sebagai pelengkap (*aanvullendrecht*) dan tidak bersifat memaksa (*dwingendrecht*).⁵⁹

Berdasarkan asas kebebasan berkontrak, maka timbul dalam praktek bisnis yang dikenal dengan perjanjian baku (*standart contract*), yaitu suatu perjanjian yang seluruh klausul-klausulnya dibakukan oleh pemakainya dan pihak yang lain pada dasarnya tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan. Seringkali dalam praktek perjanjian ini dituangkan dalam bentuk formulir yang disiapkan oleh pelaku usaha atau produsen yang harus diisi atau ditandatangani oleh konsumen atau pelanggan.

Ketidakseimbangan kedudukan hukum, kemampuan ekonomis, dan tingkat pendidikan konsumen dalam hubungannya dengan pengusaha dalam perdagangan yang juga merupakan suatu perikatan untuk menyerahkan barang

⁵⁸ AZ, Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, h.35

⁵⁹ Satrio, J., *Hukum Perjanjian Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Harsa, 1998, h.12

dan dipihak konsumen mempunyai kewajiban untuk membayar sejumlah uang, kedudukan konsumen dalam hubungannya dengan para pengusaha itu berada dalam posisi yang sangat tidak menguntungkan. Posisi konsumen yang sangat lemah harus berhadapan tentang suatu sengketa konsumen mengenai barang dan jasa kebutuhan hidupnya dengan kalangan pengusaha yang mempunyai kedudukan yang lebih baik, terorganisir dan mempunyai daya saing lebih. Dalam sengketa hukum materiil dan hukum acara yang sama diberlakukan bagi mereka yang kedudukannya tidak seimbang.

Meskipun perjanjian baku muncul atas kebebasan para pihak dalam membuat perjanjian, di sisi lainnya justru membatasi kebebasan para pihak untuk mencapai kesepakatan. Sehingga mengesankan kedudukan yang tidak seimbang di antara para pihak, dimana produsen atau pelaku usaha dapat leluasa menentukan syarat-syarat atau prestasi yang harus dilakukan oleh konsumen, sementara oleh konsumen tidak mempunyai ruang tawar terhadap syarat atau prestasi yang diminta oleh produsen atau pelaku usaha.

Namun demikian, konsumen tidak serta merta kehilangan kebebasan dalam membuat kontrak, karena dia masih memiliki kebebasan untuk tidak memakai produk

tersebut atau untuk tidak mengikatkan diri dalam perjanjian baku tersebut. Tidak ada pihak manapun yang dapat memaksa seseorang untuk menyepakati suatu perjanjian. Adanya paksaan menunjukkan bahwa tidak ada kesepakatan diantara para pihak. Oleh karena itulah bagi konsumen diberikan hak untuk memilih produk lain. Di sinilah masih terdapat ruang kebebasan bagi konsumen yang menjadi dasar pembeda dari keberadaan perjanjian baku.

Dengan demikian perjanjian baku tetap memiliki keabsahan dilihat dari hukum. Bahkan keberadaan perjanjian baku sudah tidak dapat dipisahkan dari dunia bisnis dewasa ini. Perjanjian baku muncul karena tuntutan dunia bisnis yang menginginkan setiap transaksi berlangsung efisien dan efektif, sehingga membutuhkan kecepatan dalam bertransaksi. Hal ini dikemukakan oleh Sultan Renny Sjahdeni bahwa: Keabsahan berlakunya perjanjian baku tidak perlu lagi dipersoalkan oleh karena perjanjian baku eksistensinya sudah merupakan kenyataan yaitu dengan dipakainya perjanjian baku secara meluas dalam dunia bisnis sejak lebih dari 80 tahun lamanya. Kenyataan ini terbentuk karena perjanjian bisnis tidak dapat lagi

berlangsung tanpa perjanjian baku. Perjanjian baku diperlukan oleh dan karena itu diterima masyarakat.⁶⁰

Asas kebebasan berkontrak dan sifat terbuka dari hukum perjanjian memang mendukung perkembangan dalam hubungan-hubungan hukum, baik nasional maupun internasional. Apalagi dalam pasal 27 UUD 1945 dikatakan bahwa setiap orang mempunyai kedudukan yang sama didepan hukum, tetapi kenyataan di masyarakat menunjukkan bahwa terdapat keadaan "tidak sama secara intrinsik" di depan hukum karena tidak seimbangny kemampuan seseorang, seperti yang terdapat dalam revolusi PBB 239/48, disebutkan bahwa hak tersebut disebabkan oleh lemahnya konsumen dari sudut pendidikan, ekonomi dan daya saing.

Beberapa kaidah yang berkaitan dengan transaksi konsumen terdapat dalam Buku III tentang Perikatan dan Buku IV tentang Pembuktian dan Kadaluwarsa. Dalam Buku III termuat berbagai hubungan hukum konsumen baik yang terjadi berdasarkan perjanjian maupun yang lahir karena undang-undang (pasal 1233 KUHPdata), sehingga dari kedua hubungan hukum yang lahir karena perjanjian atau karena undang-undang itu akan melahirkan suatu

⁶⁰ Sutan Reny Sjahdeni, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang seimbang dengan Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Jakarta: Institut Bankir Indonesia, 1993. h.71

“Perikatan”, yaitu hubungan hukum antara dua pihak, dimana disatu pihak ada hak dan disatu pihak lain ada kewajiban.⁶¹

Hubungan konsumen dan produsen yang merupakan perikatan tersebut yang lahir dari suatu perjanjian, mengenai pengertian, syarat sahnya, akibat-akibat dan penafsirannya serta jenis-jenisnya termuat dalam pasal-pasal 1313 sampai dengan pasal 1351 KUHPerdata. Dalam Bab VII Buku III KUHPerdata terdapat ketentuan-ketentuan tentang perikatan tertentu karena adanya perjanjian, yang ditunjuk oleh undang-undang (perikatan jual beli, pinjam meminjam, tukar menukar dan sewa menyewa dan lain-lain).

Sedang perikatan yang lahir karena undang-undang terjadi baik karena undang-undang saja atau karena akibat suatu perbuatan terdapat dalam pasal 1352 dan pasal 1353 KUHPerdata. Selanjutnya diantara kedua jenis perikatan yang lahir karena undang-undang ini yang terpenting adalah perikatan yang terjadi akibat suatu perbuatan terutama perbuatan yang melanggar hukum seperti yang terdapat dalam pasal 1353. sedang pertanggungjawaban perbuatan itu tidak saja merupakan perbuatan sendiri tetapi juga perbuatan dari perorangan termasuk tanggung jawabnya (misal:

⁶¹ Satrio, J, *Hukum Perjanjian Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Harsa, 1993, h.3

perbuatan seorang buruh merupakan tanggung jawab majikan)⁶²

Beraneka ragamnya hubungan hukum yang dapat terjadi antara produsen atau pengusaha penyedia barang dan jasa dengan konsumen, secara umum dikuasai oleh asas-asas hukum yang berkaitan dengan hubungan itu. Asa-asas hukum perjanjian, paling dominan dalam hubungan perdata antara subjek hukum yang berkaitan dengan peralihan hak atau penikmatan barang atau jasa terjadi karena jual beli atau sewa menyewa.

Hubungan hukum antara konsumen dan produsen dalam kebebasan berkontrak dapat digolongkan dalam tiga kategori, yaitu:

1. Hubungan hukum yang terjadi dengan menggunakan syarat-syarat baku (*standard contrasten, algemne voorwaden, standard contract*)
2. Hubungan secara sukarela
3. Hubungan hukum secara tidak sukarela

Ad.1 Hubungan hukum yang terjadi dengan menggunakan syarat-syarat baku.

Bila kita tinjau ulang mengenai penjelasan pasal 33 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa:

⁶² Az, Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, h.40

“Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi segala orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak tampak produksi jatuh ketangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya”. Sedangkan dalam TAP MPR NO. IV/MPT/1978, bab 2 E, Butir 2a menegaskan;”...Kehidupan bangsa harus merupakan kehidupan yang serasi dengan terdapatnya tingkat kemajuan masyarakat yang sama, merata dan seimbang serta adanya keselarasan kehidupan yang sesuai dengan kemajuan bangsa”.

Dengan adanya kedua dasar hukum tersebut, sebenarnya telah ada jaminan dalam keseimbangan, keserasian dan keselarasan dalam peri kehidupan berbangsa. Keseimbangan dalam kehidupan berbangsa dapat dicapai apabila ditumbuhkan keseimbangan antara hak dan kewajiban diantara semua pihak dalam hubungan-hubungan hukum dan perekonomian.

Dalam perjanjian dengan menggunakan syarat baku, tidak terdapat suatu keseimbangan kemampuan antar para pihak, sehingga kebebasan berkontrak

hanya berupa suatu utopia belaka bagi konsumen. Ketidak seimbangan sosial ekonomis ini merupakan pemicu terjadinya perbuatan penyalahgunaan kedudukan ekonomi (*economic diress*) yang dapat merugikan konsumen. Keadaan sosial ekonomi masyarakat seperti itu di Amerika Serikat telah mendorong pengadilan-pengadilan untuk menangani dan memutus perkara-perkara "penyalahgunaan keadaan".⁶³

Di Inggris, para pakar hukum juga mulai berkembang pendiriannya menyangkut perjanjian dengan syarat baku kearah penanganan kasus-kasus penyalahgunaan keadaan. Tentang salah satu bentuk perjanjian dengan syarat baku, klausula pengecualian kewajiban (*exemption clause*), seorang hakim tinggi Inggris, Lord Denning, dalam pertimbangan hukumnya dalam memutuskan perkara Mrs.Adler lawan Dickson dalam penyalahgunaan pelayanan penumpang seperti yang dijanjikan oleh suatu agen biro perjalanan, menyampaikan pertimbangannya dan menyarankan agar kompensasi dari pembayaran *ex gratia* dalam kasus pemberian jasa penerbangan, dimana

⁶³ M.J.Leder, 1980, h. 52

penumpang telah dirugikan, tidak boleh menyalahgunakan keadaan perusahaan. Ini adalah kebalikan dari prinsip yang sudah ada. Hal ini dilakukan dibawah kebebasan berkontrak secara samar, tetapi disisi lain kebebasan merupakan segalanya. Perusahaan bebas untuk memaksakan kehendak mereka. Tetapi kebebasan tidak dibenarkan bila dilakukan terhadap individu sebagai objek.⁶⁴

Di Indonesia, seperti kita ketahui, hampir setiap perjanjian dengan dealer mobil, pengembang perumahan, perjanjian kredit dengan bank, perjanjian PDAM dengan pelanggannya, dan masih banyak perjanjian lainnya adalah menggunakan syarat baku, sehingga tidak terdapat kebebasan kehendak dari para pihak. Dari kondisi seperti diatas, tidak seimbangnya kemampuan ekonomis, tingkat pendidikan dan daya saing konsumen dibandingkan dengan para pengusaha, pada umumnya menimbulkan keraguan apakah terdapat unsur kebebasan berkontrak dari konsumen disatu pihak dan produsen di pihak lain, dalam suatu perjanjian sehingga mengikat mereka sebagai undang-

⁶⁴ Borrie, Gordon, *The Consumer, Society and The Law*, Penguin Books, Midlesex, England, 1981

undang seperti dalam ketentuan yang terdapat dalam pasal 1320 dan pasal 1338 KUHPerdara.

Suatu klausula yang telah disediakan pengusaha dalam suatu konsep surat perjanjian, tidak pernah dapat ditinjau kembali. Konsumen hanya dapat menerima syarat-syarat perjanjian itu atau tidak mengadakan perjanjian sama sekali (*take it or leave it*). Kelebihan kemampuan pengusaha tertentu untuk menentukan sendiri syarat-syarat suatu perjanjian, tanpa dapat dikoreksi kecuali konsumen bersedia untuk tidak mendapatkan barang atau jasa yang dibutuhkannya, menyebabkan konsumen pada dasarnya kehilangan kebebasannya. Dalam kondisi demikian, bagi konsumen asas kebebasan dalam hukum perjanjian, berarti tidak adanya kebebasan kehendak.

Ad.2. Hubungan hukum secara sukarela

Hubungan hukum secara sukarela dapat terjadi antara konsumen dan pengusaha, dengan mengadakan perjanjian tertentu. Dengan perjanjian atau persetujuan tersebut, seperti yang disebutkan dalam pasal 1313 KUHPerdara, yaitu "Setiap perbuatan seseorang atau lebih yang mengikatkan diri dengan

seseorang atau lebih". Hubungan hukum ini menimbulkan hak dan kewajiban yang sama pada masing-masing pihak. Apabila salah satu pihak lalai dalam melaksanakan kewajibannya untuk memberikan sesuatu, berbuat atau tidak berbuat sesuatu sesuai perjanjian tersebut, maka dapat terjadi perbuatan ingkar janji (cidera janji, wanprestasi), misalnya penjual menyerahkan barang atau menyelenggarakan jasa yang tidak sesuai baik mengenai mutu, jumlah, saat penyerahan dan lain-lain sebagaimana diperjanjikan.

Perbuatan ingkar janji penjual atau penyelenggara jasa ini memberikan hak pada pihak lain, dalam hal ini konsumen untuk menggugat ganti rugi berupa biaya, kerugian dan bunga, seperti yang disebutkan dalam pasal 1243 KUHPerdara, yang selengkapnya adalah sebagai berikut:

"Penggantian biaya, rugi dan bunga karena tak dipenuhinya suatu perikatan, barulah mulai diwajibkan, apabila si berutang, setelah dinyatakan lalai memenuhi perikatannya, tetap melalaikannya atau jika sesuatu yang harus diberikan atau dibuat dalam tenggang waktu yang telah dilampaukannya".

Dalam hal keadaan memaksa (*force majeure*) atau kejadian tidak sengaja, suatu gugatan ganti kerugian,

bunga dan biaya-biaya lainnya, sekalipun terbukti merupakan perbuatan wanprestasi dan kelalaiannya, dapat ditolak.

Dalam pasal 1245 KUHPerdara, disebutkan tentang keadaan *force majeure* tersebut:

“ Tidaklah biaya rugi dan bunga harus digantinya, apabila karena keadaan memaksa atau kejadian tidak disengaja si berutang berhalangan memberikan atau berbuat sesuatu yang diwajibkan, atau karena hal-hal yang sama sudah melakukan perbuatan yang terlarang”.

Salah satu bentuk perjanjian yang disebut dalam KUHPerdara adalah jual beli, yaitu perjanjian dimana satu pihak (penjual) mengikatkan diri untuk menyerahkan suatu kebendaan (barang atau jasa), dan pihak lainnya (pembeli, konsumen) membayar harga yang diperjanjikan (pasal 1457 KUHPerdara). Sedangkan pasal 1458 KUHPerdara memberikan sifat dari perjanjian jual beli, yaitu:

“Jual beli itu dianggap telah terjadi antara kedua belah pihak, seketika setelah orang-orang ini mencapai kata sepakat tentang kebendaan tersebut dan harganya, meskipun kebendaan tersebut belum diserahkan, maupun harganya belum dibayar”.

Ketentuan dalam pasal tersebut memperlihatkan bahwa perjanjian sudah terjadi setelah ada kesepakatan, sekalipun oleh penjual barang belum

diserahkan atau barang tersebut belum dibayar oleh konsumen.

Menurut Prof. Subekti, berdasarkan sistem KUHPerdato perjanjian jual beli itu bersifat "obligatoir", artinya perjanjian jual beli itu belum memindahkan hak milik atas kebendaan yang diperjanjikan. Perjanjian jual beli baru memberikan hak pada konsumen untuk menuntut diserahkannya hak milik kebendaan yang diperjanjikan. Bila terjadi ingkar janji dari pihak penjual dan barang belum diserahkan pada konsumen, dapat terjadi konsumen tidak memperoleh barang yang diperjanjikan, tetapi berhak untuk mendapatkan ganti rugi, biaya dan bunga karena wanprestasi itu.⁶⁵

Ad.3. Hubungan hukum secara tidak sukarela

Hubungan hukum jenis ini terjadi tanpa adanya suatu persetujuan atau perjanjian, yang disebabkan oleh suatu perbuatan atau kelalaian atau kurang hati-hati satu pihak yang menimbulkan kerugian pada pihak lain. Pasal 1352 KUHPerdato yang mengatur tentang hubungan hukum yang lahir karena undang-undang, baik karena undang-undang saja, maupun

⁶⁵ Subekti, *Hukum Perjanjian*, Pembimbing Masa, Jakarta, 1963, h. 87

karena undang-undang sebagai akibat perbuatan seseorang. Perbuatan seseorang itu dapat berupa perbuatan yang diperbolehkan (pasal 1354 KUHPerdara), maupun perbuatan melawan hukum yang menimbulkan kerugian pada pihak lain. Dalam pasal 1365 KUHPerdara disebutkan :

“Tiap perbuatan melawan hukum, yang membawa kerugian pada seorang lain, menyebabkan orang yang karena salahnya menimbulkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut”.

Dengan ketentuan pasal diatas, Pengadilan Tinggi Surabaya tanggal 13 Desember 1951, dalam perkara No. 92/1950/Pdt, dengan setiap perbuatan, dimaksudkan termasuk perbuatan lalai atau kurang hati-hati, sedang unsur kesalahan (*schuld*) itu diukur dari perbuatan atau kelalaian tidak saja karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (kewajiban hukum pelaku dan hak orang lain), tetapi juga perbuatan atau kelalaian yang bertentangan dengan kesusilaan dan kepatutan yang harus diindahkan dalam masyarakat, baik mengenai orang maupun barang.

Selanjutnya pasal 1367 memperluas secara terbatas pihak-pihak yang dianggap bertanggung

jawab, dari suatu perbuatan yang menimbulkan kerugian pada pihak lain. Dalam hubungan hukum konsumen, kaidah ini sangat penting oleh karena konsumen tidak pernah berhadapan atau mengadakan hubungan hukum secara langsung dengan pemilik atau penanggung jawab usaha. Konsumen pada umumnya berhadapan dengan pihak-pihak yang mempunyai atau tidak mempunyai hubungan kepagawaian dengan pengusaha. dalam hal ini pasal 1367 ayat (3) KUHPerdara menentukan:

“Para majikan dan mereka yang mengangkat orang lain untuk mengerjakan urusan mereka, bertanggung jawab untuk kerugian yang disebabkan oleh perbuatan orang gajian dan bawahan mereka dalam pekerjaan untuk apa mereka itu dipekerjakan”.

Di beberapa negara, kasus yang terjadi berkaitan dengan hubungan hukum yang terjadi di luar lingkungan perusahaan atau tempat usaha masing-masing, antara lain karena penjualan dari rumah ke rumah, telah ada norma hukum perdata yang dikenal sebagai “*cooling off period*” atau “*afkoelings periode*” dengan akibat-akibat hukumnya.⁶⁶

Ditinjau dari perlindungan konsumen, keberadaan perjanjian baku juga tidak bertentangan. Bahkan dalam

⁶⁶ AZ. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, h.44

Undang-Undang Perlindungan Konsumen, meskipun digunakan istilah "klausula baku", pengertiannya tidak berbeda dengan pengertian perjanjian baku sebagaimana diuraikan di atas. Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Perlindungan Konsumen menyatakan bahwa:

"Klausula Baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen".

Meskipun pelaku usaha atau produsen memiliki kebebasan untuk menuangkan syarat-syarat perjanjian baku atau klausula baku, namun secara substansial tidak diperkenankan memuat klausula yang merugikan kepentingan konsumen yang disebut dengan klausul eksensorasi. Mariam Darus Badruzaman mengemukakan salah satu isi klausula eksensorasi adalah: "Klausul yang dicantumkan di dalam suatu perjanjian dengan mana satu pihak menghindarkan diri untuk memenuhi kewajiban membayar ganti rugi seluruhnya atau terbatas, yang terjadi karena ingkar janji atau perbuatan melawan hukum".⁶⁷ Secara umum, klausula eksensorasi (*Exoneratie Clausule*) berisi syarat-syarat yang membatasi atau menghapus atau

⁶⁷ Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Bandung: Alumni, 1994, h.47.

meringankan tanggung jawab salah satu pihak (pelaku usaha atau produsen).

Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen tidak disinggung tentang klausula eksenorasi. Meskipun tidak menyebutnya, namun dalam pasal 18 ayat (1) memuat batasan-batasan dalam membuat klausula baku yang dimuat dalam perjanjian baku yang pada intinya melarang klausul yang mengurangi atau menghapuskan atau meringankan tanggung jawab pelaku usaha. Untuk memberikan gambaran, maka pasal tersebut saya kutip secara lengkap sebagai berikut:

Pelaku usaha dalam menawarkan barang dan atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencatumkan klausula baku pada setiap dokumen dan atau perjanjian apabila:

- a. Menyatakan pengalihan tanggungjawab pelaku usaha;
- b. Menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
- c. Menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
- d. Menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak

langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;

- e. Mengatur perihal pembuktian atau hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
- f. Memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa;
- g. Menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan atau pengubahan lanjutan yang dibuat oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya;
- h. Menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha pembebanan hak tanggungan, hak gadai atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli konsumen secara angsuran.

Setelah diuraikan tentang keabsahan perjanjian baku atau klausula baku di atas dan pemahaman teoritis bahwa PDAM adalah institusi pemerintah, maka sampailah pada suatu analisa tentang hubungan hukum antara PDAM dengan pelanggannya. Pertanyaan besarnya adalah bagaimana sifat hubungan hukum antara PDAM dengan pelanggan, hubungan

hukum publik atau hubungan hukum privat. Kalau hubungan hukum privat, atas dasar perjanjian apakah ikatan antara kedua belah pihak.

Analisa terhadap sifat hubungan hukum PDAM dengan konsumen ditinjau dari beberapa aspek, yaitu :

a. Aspek Obyek Yang Menjadi Kepentingan Para Pihak

Telah dipahami bersama bahwa pembagian klasik bidang hukum publik dan privat didasarkan pada obyek yang diatur. Hukum publik mengatur tentang kepentingan umum, sedangkan hukum privat mengatur tentang kepentingan perseorangan.

Dilihat dari kerangka tersebut, maka menggunakan air minum dari PDAM adalah kepentingan perseorangan. Setiap individu memiliki kebebasan untuk memilih bahan baku air minum. Apakah berasal dari air sumur/tanah, air sungai atau air PDAM. Pilihan tersebut erat kaitannya dengan tingkat kemampuan pemenuhan kebutuhan hidup setiap individu. Seseorang tidak dapat dipaksa untuk menggunakan air yang disalurkan oleh PDAM. Oleh karena itu pemenuhan air minum berada pada wilayah pribadi setiap individu.

b. Aspek Perbuatan Yang Menimbulkan Hubungan Hukum

Secara umum hubungan hukum privat terjadi karena perbuatan mengikatkan diri dengan pihak lain secara sukarela yang dikenal dengan istilah perjanjian. Sedangkan hubungan hukum publik dalam lapangan hukum administrasi terjadi karena adanya keputusan tata usaha negara.

Dilihat dari prosedur pendaftaran dan berlangganan PDAM, maka ada kesan hubungan yang terjadi adalah hubungan hukum publik, dimana calon pelanggan mengajukan permohonan berlangganan dan PDAM sebagai institusi pemerintah secara sepihak memutuskan untuk mengabulkan permohonan atau menolak permohonan. Prosedur tersebut sepintas mirip dengan prosedur perizinan dalam hukum administrasi.

Namun apabila dicermati lebih lanjut prosedur tersebut, maka yang terjadi sesungguhnya adalah perjanjian antara PDAM dengan calon pelanggan. Terdapat Tiga perjanjian yang terjadi, yaitu :

1. Perjanjian Pemasangan PDAM

Perjanjian ini terjadi pada saat calon pelanggan membayar biaya pemasangan ke PDAM. Pernyataan kesepakatan para pihak mulai terlihat dalam dokumen-

dokumen yang disiapkan dan diisi oleh para pihak. Bagi konsumen, pernyataan kesepakatan terjadi pada saat mengisi dan menyerahkan formulir berlangganan, dan bagi PDAM pernyataan kesepakatan untuk memasang PDAM dipersil calon pelanggan tertuang dalam formulir bukti permohonan berlangganan. Selanjutnya kesepakatan tersebut terlihat dalam perjanjian baku yang dituangkan dalam kwitansi pembayaran biaya pemasangan. Dalam kwitansi tersebut, pelanggan berjanji untuk membayar rekening air yang digunakan serta segala ketentuan yang ditetapkan oleh PDAM. Sedangkan PDAM berkewajiban untuk merealisasikan pemasangan di persil calon pelanggan dalam tempo 3 (tiga) hari sejak pembayaran.

Perjanjian tersebut diatas dapat digolongkan dalam perjanjian-perjanjian untuk melakukan pekerjaan sebagaimana diatur pasal 1601 (b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang dikenal dengan perjanjian pemborongan. Pihak PDAM sebagai pemborong yang melakukan pekerjaan penyambungan pipa dan pipa distribusi PDAM ke instalasi dalam persil pelanggan. Sebaliknya pelanggan membayar

suatu harga tertentu biaya pelaksanaan penyambungan PDAM. Sehubungan dengan hal tersebut, maka bagi PDAM harus memperhatikan ketentuan Pasal 1605 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menyatakan bahwa:

Dalam halnya si pemborong diwajibkan memberikan bahannya, dan Pekerjaannya dengan cara bagaimanapun musnah sebelumnya pekerjaan itu diserahkan, maka segala kerugian adalah tanggungan si pemborong, kecuali apabila pihak yang memborongkan telah lalai untuk menerima pekerjaan tersebut.

Dengan demikian segala hal yang terjadi dalam proses penyambungan PDAM menjadi tanggungjawab PDAM. Hal ini perlu diperhatikan, mengingat dalam prakteknya PDAM mengalihkannya kepada pihak lain yang menjadi rekanan PDAM. Dengan demikian segala hal yang dilakukan oleh para pekerja menjadi tanggung jawab PDAM. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 1613 Kitab Undang- Undang Hukum Perdata bahwa:

"Si pemborong adalah bertanggungjawab terhadap perbuatan orang- orang yang dipekerjakan olehnya "

2. Perjanjian Sewa-Menyewa Meter Air

Meter air adalah alat untuk mengukur jumlah pemakaian air oleh pelanggan. Alat ini dipasang diantara pipa distribusi dan instalasi yang ada di

persil pelanggan. Meter air adalah milik PDAM yang disewakan kepada pelanggan. Dengan demikian pelanggan tidak diperkenankan melakukan berbagai macam tindakan terhadap meter air tanpa sepengetahuan dari PDAM, misalnya memindahkan meter air, membuka segelnya atau tindakan lain yang merubah atau merusak fungsi dan fisik dari meter air. Sebagai penyewa, pelanggan berkewajiban untuk menjaga dan memelihara alat tersebut agar dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

Perjanjian sewa-menyewa menurut pasal 1548

Kitab Undang- Undang Hukum Perdata adalah:

“suatu perjanjian dimana pihak yang satu mengikatkan diri untuk memberikan kepada pihak lain kenikmatan dari sesuatu barang selama suatu waktu tertentu dan dengan pembayaran sesuatu harga”.

Dalam hal ini PDAM memberikan kenikmatan kepada pelanggan untuk menggunakan meter air. Dengan alat tersebut maka pelanggan dapat mengetahui seberapa banyak dia menggunakan air PDAM, sehingga pelanggan dapat mengatur penggunaan airnya. Sewa-menyewa meter air antara PDAM dengan pelanggan dapat dilihat dari kwitansi atau bukti pembayaran rekening air tiap bulan. Di situ tertera biaya sewa yang

dibayarkan oleh pelanggan. Pada umumnya biaya sewa meter sebesar Rp. 5.000,00 (lima ribu rupiah).

Perjanjian sewa-menyewa meter air ini, menurut hemat saya kurang tepat konstruksi hukumnya. Pada perjanjian sewa-menyewa, konstruksinya adalah pihak PDAM memberikan kenikmatan atas meter air bagi pelanggan. Hal ini dalam praktek tidaklah demikian, karena bagi pelanggan tidak ada kenikmatan yang dirasakan. Meter air tersebut justru alat yang diperlukan oleh PDAM untuk menentukan tarif yang dikenakan atas pelanggan. Jadi, keberadaan meter air justru bermanfaat bagi kepentingan PDAM. Oleh karena itu menurut hemat saya, meter air dimasukkan dalam biaya pemasangan atau dikelompokkan pada bahan-bahan yang diperlukan dalam pemasangan PDAM.

3. Perjanjian Jual- beli Air

Perjanjian jual beli adalah perjanjian tahap terakhir yang terjadi antara PDAM dengan pelanggan. Setelah pipa dinas tersambung pada pipa distribusi dan meter air telah terpasang, maka resmilah seseorang menjadi pelanggan PDAM, yaitu orang yang

menggunakan air PDAM. Pelanggan sebagai pembeli, dan PDAM bertindak selaku penjual air.

Jual beli menurut Pasal 1457 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata adalah:

“suatu perjanjian dimana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan”.

Dengan demikian, PDAM selaku penjual menyalurkan air kepada pihak pelanggan. Sedangkan pelanggan membayar harga air yang telah dijanjikan sesuai dengan yang dipakainya kepada PDAM.

Dalam praktek jual beli air antara PDAM dengan pelanggannya, pihak pelanggan membayar ~~dalam~~ periode satu bulan sekali, yaitu pemakaian air selama sebulan. Setelah pelanggan memakai selama sebulan, maka pada bulan berikutnya PDAM mengirimkan surat pemberitahuan yang berisi informasi penggunaan air berdasarkan meter air dan besarnya tagihan rekening air bulan lalu. Dalam pemberitahuan tersebut sudah tertera klausula baku yang mengatur tentang pembayaran tagihan rekening sebagai berikut:

1. Pada prinsipnya setiap pelanggan berkewajiban membayar rekening air minum tepat pada waktunya.

2. Pada hari ini rekening saudara telah ditagih dan tidak terbayar sehubungan dengan itu pembayaran rekening dapat dilakukan:

- a. Tanggal 1 sampai dengan 25 bulan ini di alamat Kantor Penagih Rekening yang ditunjuk oleh PDAM sesuai dengan Cap atau Stempel.
- b. Tanggal 1 sampai dengan 8 bulan berikutnya di Kas Kantor PDAM Semarang, JL. Kelud Raya Semarang pada jam kerja.

Lewat butir a, pelanggan dibebani biaya keterlambatan pembayaran (denda) dan saluran air minum pelanggan akan ditutup tanpa pemberitahuan terlebih dahulu.

Uraian tersebut di atas memperkuat asumsi bahwa hubungan hukum antara PDAM dengan pelanggan adalah hubungan hukum perdata. Hal ini sangat dimungkinkan meskipun PDAM itu sendiri adalah institusi publik (pemerintah). Dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon bahwa:

Badan-badan atau para pejabat tata usaha negara bertindak melalui dua macam peranan (*roles*), yaitu:

- ❖ Selaku pelaku hukum publik (*public actor*) yang menjalankan kekuasaan publik (*public authority*).

openbaar gezag), yang dijemakan dalam kualitas penguasa (*authorities*) seperti halnya badan-badan tata usaha negara dan berbagai jabatan yang disertai wewenang penggunaan kekuasaan publik.

- ❖ Selaku pelaku hukum keperdataan (*civil actor*) yang melakukan berbagai perbuatan hukum keperdataan (*privaatrechtelijke handeling*), seperti halnya mengikat perjanjian jual beli, sewa menyewa, pemborongan, dan sebagainya, yang dijemakan dalam kualitas badan hukum (*legal persons, rechtspersoon*).⁶⁸

Lebih lanjut dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon bahwa pada saat Institusi Pemerintah melakukan tindakan hukum keperdataan, maka perbuatan tersebut tidak diatur berdasarkan hukum publik, tetapi harus tunduk pada peraturan perundang-undangan hukum perdata (*privaatrecht*), sebagaimana lazimnya peraturan perundang-undangan yang mendasari perbuatan hukum keperdataan yang dilakukan oleh seorang warga dan badan hukum perdata.⁶⁹ Oleh karena itu bagi PDAM pada saat

⁶⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1993, h. 165-166

⁶⁹ Ibid.

mengikatkan diri dengan pelanggan dalam kaitannya dengan perjanjian-perjanjian tersebut di atas harus tunduk pada ketentuan hukum perdata (termasuk hukum perlindungan konsumen), sebagaimana badan hukum perdata lainnya (badan hukum swasta).

Sifat hubungan hukum antara PDAM dengan pelanggan menjadi bias dengan hubungan hukum publik, dengan berlakunya Peraturan Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 690/759/Th. 1997 tentang Pelayanan dan Tarif Air Minum Pada Perusahaan Daerah Air Minum di Semarang, yaitu mengatur tentang hubungan antara PDAM dengan pelanggannya.

Beberapa ketentuan dalam Peraturan Daerah tersebut yang menurut hemat saya kontroversial karena membiaskan sifat hubungan antara PDAM dengan pelanggan adalah sebagai berikut:

1. Ketentuan Tentang Tata Cara Berlangganan PDAM

Ketentuan ini diatur dalam pasal 7 yang secara lengkap berbunyi sebagai berikut:

- a. Setiap orang atau badan yang hendak berlangganan atau yang hendak memakai air minum dari Perusahaan Daerah Air Minum

harus terlebih dahulu mendapat persetujuan tertulis dari Direksi.

- b. Untuk memperoleh persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini, setiap orang atau badan yang hendak berlangganan atau memakai air minum harus mengajukan permohonan tertulis kepada Direksi.
- c. Persyaratan permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) pasal ini, ditetapkan oleh Direksi.
- d. Terhadap permohonan yang memenuhi persyaratan diberikan persetujuan berlangganan atau memakai air minum.
- e. Setiap persil hanya diperkenankan mendapat 1 (satu) sambungan pipa air minum.
- f. Penyimpangan ketentuan dalam ayat (5) pasal ini ditetapkan atas persetujuan Direksi.

Penggunaan istilah persetujuan tertulis dari direksi dan tatacara memperoleh persetujuan dengan melalui permohonan, mengesankan sebagai perbuatan hukum publik bersegi satu (*publiekrechtjelijke handelingen*) atau yang dikenal dengan istilah keputusan (*beschikking*).

Perbuatan hukum publik bersegi satu adalah tindakan yang dilakukan secara sepihak oleh organ administrasi negara berdasarkan kewenangan istimewa yang dimilikinya. Sehingga kedudukan pemohon bersifat subordinasi dengan Direksi PDAM yang pada saat menandatangani persetujuan dalam kapasitas dan kewenangan yang bersifat publik. Hal ini tidak sesuai dengan obyek dan perbuatan yang dilakukan yang seharusnya berada dalam lapangan hukum privat.

2. Ketentuan Tentang Larangan dan Sanksi

Ketentuan larangan dan sanksi yang ditujukan bagi pelanggan terdapat dalam Bab XV Pasal 32 dan 33, yang secara lengkap berbunyi sebagai berikut:

Pasal 32

Siapapun dilarang:

- a. Membuka atau menutup Kran Pemadam Kebakaran (*Fire Hydrant*) dengan tidak ada surat kuasa untuk itu dari Direksi Perusahaan kecuali petugas-petugas pemadam kebakaran untuk keperluan pemadam kebakaran.

- b. Melakukan penyambungan air minum tanpa ijin atau tidak terdaftar oleh perusahaan (sambungan gelap).
- c. Membuat sambungan sendiri dengan menghubungkan pipa distribusi maupun pipa dinas sebelum meter secara langsung ke pipa persil (Tee sebelum meter).
- d. Melakukan penyambungan aliran air yang sudah ditutup atau diputus tanpa izin Direksi PDAM.
- e. Mengadakan perubahan atas instalasi perpipaan sebelum meter tanpa izin Direksi perusahaan.
- f. Menghubungkan secara langsung mesin pompa listrik atau pompa penyedot air dengan instalasi pipa air minum setelah meter (inter koneksi).
- g. Merusak, melepas, memindahkan meter air tanpa izin atau berusaha mengubah jalannya meter air dengan cara bagaimanapun juga.
- h. Melakukan pengrusakan atau pemutusan segel PDAM (segel meter air atau segel kapling).
- i. Memperdagangkan, mengalirkan air atau membawa air ke persil lain dengan cara apapun tanpa izin Direksi Perusahaan.

- j. Mengubah keadaan penutup-penutup pipa dan kran-kran penutup pada jaringan pipa distribusi tanpa izin, dengan tujuan untuk mengubah kondisi aliran.
- k. Terlambat membayar rekening air minum melampaui batas akhir tanggal pembayaran.

Pasal 33

- a. Dengan tidak mengurangi penerapan sanksi pidana menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, pelanggan air minum dapat dikenakan apabila melanggar ketentuan larangan sebagaimana dimaksud pasal 32. Pasal 32 Peraturan Daerah ini dapat dikenakan sanksi sebagai berikut:
 - Tambahan pembayaran
 - Penutupan sementara
 - Penutupan tetap atau resmi
 - Penyabutan persetujuan penyambungan
- b. Ketentuan tentang tambahan pembayaran, penutupan sementara, penutupan tetap atau resmi, dan pencabutan persetujuan penyambungan ditetapkan oleh Direksi.

Ketentuan tentang larangan tersebut mengesankan seolah-olah sebagai syarat persetujuan yang dalam hukum administrasi dikenal dengan istilah syarat perizinan, yaitu syarat-syarat yang berisi larangan dan kewajiban yang harus dipatuhi oleh pemegang izin. Hal ini pada umumnya diatur dalam peraturan dasar dari izin tersebut. Yang aneh dalam peraturan ini, adalah pencantuman syarat persetujuan dalam sebuah perda yang merupakan perangkat hukum publik. Seharusnya pencantuman kewajiban dan para pihak (termasuk di dalamnya "larangan"), dicantumkan dalam perjanjian baku antara PDAM dengan pelanggannya. Terasa lebih membingungkan lagi apabila dilihat ketentuan sanksi yang memuat jenis-jenis sanksi yang apabila dilihat dari karakternya jelas-jelas merupakan sanksi administrasi yang penerapannya merupakan tindakan hukum publik. Pertanyaan yang membingungkan dari segi teoritis adalah apakah terhadap pelanggaran sebuah perjanjian dapat ditegakkan melalui sarana hukum publik.

Sanksi tambahan pembayaran mirip dengan sanksi denda administrasi. Sanksi penutupan mirip dengan sanksi paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*) dan sanksi pencabutan persetujuan mirip dengan sanksi pencabutan keputusan. Sanksi-sanksi tersebut berada dalam lapangan hukum publik. Seharusnya kalau konsisten bahwa hubungan hukum antara PDAM dengan pelanggan adalah hubungan hukum perdata, maka seharusnya digunakan sarana-sarana hukum perdata tentang "wan prestasi" lengkap dengan akibat hukum atas perbuataningkar janji yang dilakukan oleh pelanggan.

3. Ketentuan Tentang Pembatasan TanggungJawab PDAM

Ketentuan tentang pembatasan tanggungjawab PDAM terdapat dalam pasal 12 yang berbunyi:

Perusahaan Daerah Air Minum tidak dapat diwajibkan membayar ganti rugi karena:

1. penyaluran air minum terganggu;
2. terjadi kerusakan-kerusakan pada saluran pipa persil;

3. terjadi kerusakan-kerusakan yang disebabkan oleh kualitas air minum yang diluar kemampuan PDAM.

Ketentuan dalam Peraturan Daerah tersebut menimbulkan persepsi ketidaksejajaran para pihak dalam perjanjian antara PDAM dengan pelanggannya. Padahal kesejajaran merupakan prinsip utama dalam hukum perjanjian sebagai implementasi asas kebebasan berkontrak. Hal ini justru mengesankan hubungan hukum publik antara warga negara dengan negara atau pemerintah yang bersifat subordinasi, di mana negara atau pemerintah dipandang mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibanding dengan warga negara karena negara membuat regulasi yang harus dipatuhi oleh warga negaranya.

Di sisi lain dalam konteks perlindungan konsumen hukum bagi konsumen, maka ketentuan dalam Peraturan Daerah tersebut identik dengan klausula eksesorasi yang dilarang dalam sebuah perjanjian baku atau klausula baku. Ketentuan pasal 12 ayat (3) Peraturan Daerah tersebut mengurangi bahkan menghilangkan tanggungjawab

PDAM selaku produsen atau pelaku usaha terhadap barang yang dijual kepada konsumen atau pelanggan. Perbedaannya hanya terletak pada figur hukum yang mengaturnya. Dalam hubungan PDAM dengan konsumen diatur dalam Peraturan Daerah yang notabene adalah instrumen hukum publik. Sedangkan klausula eksensorasi dalam hubungan antara pelaku usaha dengan konsumen diatur dalam perjanjian baku.

PDAM dapat berlindung dalam ketentuan tersebut apabila dia tidak dapat memenuhi hak-hak pelanggan sebagaimana dilindungi dalam undang-undang Perlindungan Konsumen.

1. PDAM tidak dapat diwajibkan membayar ganti rugi karena penyaluran air terganggu.

Klausula tersebut melindungi PDAM apabila suplay air ke persil tersendat-sendat. Padahal kelancaran suplay air merupakan kenyamanan yang diharapkan pelanggan dengan berlangganan air melalui PDAM. Sedangkan kenyamanan mengkonsumsi barang merupakan hak yang utama bagi pelanggan menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen (Pasal

4 huruf (a) Undang-Undang Perlindungan Konsumen Nomor 8 Tahun 1999).

2. PDAM tidak dapat diwajibkan membayar ganti rugi karena terjadi kerusakan-kerusakan pada saluran pipa persil.

Klausul ini masih dapat ditoleransi keberadaannya, karena kerusakan pada pipa tersebut di luar tanggungjawab PDAM. Dalam brosur yang dikeluarkan oleh PDAM yang dapat dipandang sebagai perjanjian baku telah jelas diatur tentang tanggungjawab PDAM dan pelanggan atas kerusakan pipa jaringan air minum. Batasan yang digunakan adalah meter air, di mana jaringan sebelum meter air menjadi tanggungjawab PDAM, sedangkan jaringan setelah meter air menjadi tanggungjawab pelanggan.

3. PDAM tidak dapat diwajibkan membayar ganti rugi karena terjadi kerusakan atau kerugian yang disebabkan oleh kualitas air minum yang di luar kemampuan PDAM.

Klausul tersebut dapat digunakan oleh PDAM untuk berlindung atas kewajiban

membayar ganti rugi atas kerugian pelanggan yang diakibatkan turunnya kualitas air PDAM, misalnya air keruh, mengandung zat yang berbahaya dan lain-lain. Dalih yang digunakan tentu saja karena keruhnya air atau zat berbahaya yang terkandung dalam air terjadi di luar kemampuan PDAM. PDAM dapat menuding pihak lain yang harus bertanggungjawab atas turunnya kualitas air PDAM, misalnya pihak-pihak yang bekerjasama dengan PDAM (dalam hal ini dapat berbentuk PT atau CV).

Sementara itu bagi konsumen, rasa aman, nyaman dan keselamatan dalam mengkonsumsi air merupakan hak yang paling utama. Oleh karena itu PDAM tidak bisa melepas tanggungjawab atas turunnya kualitas air minum yang disalurkan ke pelanggan. Pelanggan tidak mempunyai hubungan hukum dengan pihak-pihak lain yang bekerjasama dengan PDAM. Pelanggan hanya memiliki hubungan hukum dengan PDAM.

Ketentuan Peraturan Daerah tersebut telah menghalangi pelanggan PDAM untuk

mengajukan gugatan terhadap PDAM atas kerugian yang dideritanya. Hal ini bertentangan dengan Undang-Undang Perlindungan Konsumen yang melindungi hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan atau penggantian apabila barang yang diterima tidak sesuai dengan sebagaimana mestinya.

Uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa terdapat standar ganda dalam melihat hubungan antara PDAM dengan pelanggannya. Dilihat dari sisi perbuatan hukum yang terjadi adalah perbuatan hukum perdata, dalam hal ini PDAM sebagai institusi Pemerintah dalam menyalurkan air ke masyarakat yang bersifat kesetaraan dengan prinsip kebebasan berkontrak. Sementara dari sisi perlindungan hukumnya termasuk di dalamnya adalah perangkat hukumnya masih menggunakan instrumen-instrumen hukum publik (hukum administrasi). Hal ini tidak boleh terjadi, karena secara teoritis, pada saat organ administrasi menjalankan perbuatan hukum perdata, maka dia harus tunduk kepada sistem

hukum perdata. Organ administrasi negara harus melepas atribusi kewenangan publik. Dengan demikian konsistensi hukum dapat terjaga dengan baik.

b. PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP KONSUMEN
DALAM PERJANJIAN PENGADAAN AIR MINUM OLEH
PDAM

Setiap orang, pada suatu waktu, dalam posisi tunggal atau sendiri maupun berkelompok bersama orang lain, dalam keadaan apapun pasti menjadi konsumen untuk suatu produk barang atau jasa tertentu. Keadaan yang universal ini pada beberapa sisi menunjukkan adanya berbagai kelemahan, pada konsumen sehingga konsumen tidak mempunyai kedudukan yang "aman". Oleh karena itu secara mendasar konsumen juga membutuhkan perlindungan hukum yang sifatnya universal juga. Mengingat lemahnya kedudukan konsumen pada umumnya dibandingkan dengan kedudukan produsen yang relatif lebih kuat dalam banyak hal, maka pembahasan perlindungan konsumen akan selalu aktual dan selalu penting untuk dikaji ulang.

Perlindungan terhadap konsumen dipandang secara materiil maupun formal makin terasa sangat penting,

mengingat makin lajunya ilmu pengetahuan dan teknologi yang merupakan motor penggerak bagi produktivitas dan efisiensi produsen atas barang atau jasa yang dihasilkannya dalam rangka mencapai sasaran usaha. Dalam rangka mengejar dan mencapai kedua hal tersebut, akhirnya baik langsung atau tidak langsung, maka konsumenlah yang pada umumnya akan merasakan dampaknya. Dengan demikian upaya – upaya untuk memberikan perlindungan yang memadai terhadap kepentingan konsumen merupakan suatu hal yang penting dan mendesak, untuk segera dicari solusinya, terutama di Indonesia, mengingat sedemikian kompleksnya permasalahan yang menyangkut perlindungan konsumen.

Konsumen yang keberadaannya sangat tidak terbatas, dengan strata yang sangat bervariasi menyebabkan produsen melakukan kegiatan pemasaran dan distribusi produk barang atau jasa dengan cara-cara yang seefektif mungkin agar dapat mencapai konsumen yang sangat majemuk tersebut. Untuk itu semua cara pendekatan diupayakan sehingga mungkin menimbulkan berbagai dampak, termasuk keadaan yang menjurus pada tindakan yang bersifat negatif bahkan tidak terpuji yang berawal dari itikad buruk. Dampak buruk yang lazim terjadi, antara lain menyangkut kualitas, atau

mutu barang, informasi yang tidak jelas bahkan menyesatkan pemalsuan dan sebagainya.

Sampai saat ini adanya hak – hak konsumen yang secara universal pula harus dilindungi, dan dihormati yaitu :

1. Hak keamanan dan keselamatan
2. Hak atas informasi
3. Hak untuk memilih
4. Hak untuk didengar
5. Hak atas lingkungan hidup

Bertolak dari hak – hak konsumen tersebut di atas sudah waktunya sekarang dipertanyakan dari mana hak – hak tersebut diperoleh. Bagaimana hak – hak tersebut dapat dinikmati, dipertahankan dan kapan adanya jaminan perlindungan. Secara universal, hak – hak tersebut adalah hak yang melekat pada setiap konsumen.

Pasar Indonesia yang makin terbuka menciptakan kesempatan yang makin luas bagi dunia usaha pada umumnya dan dunia perdagangan pada khususnya. Sejalan dengan itu terdapat kecenderungan ke arah pemanfaatan mekanisme pasar, dalam pertumbuhan ekonomi kita, yaitu terjadinya peralihan barang dan jasa antara produsen dan konsumen berdasarkan adanya penawaran dan permintaan, yang menyebabkan terjadinya suatu hubungan hukum yang

berupa transaksi penawaran dan permintaan dari produsen kepada konsumen.

Kondisi seperti ini setidaknya – tidaknya terdapat dua pihak yang berhubungan, yaitu pihak penyedia barang atau penyelenggara jasa. Pihak pertama, merupakan kelompok penyedia barang dan atau penyelenggara jasa, menurut A.Z. Nasution dapat digolongkan sebagai berikut :

1. Penyedia dana untuk keperluan para penyedia barang atau jasa (investor)
2. Penghasil atau pembuat barang / penyelenggara jasa (produsen)
3. Penyalur barang atau jasa (distributor)

Pihak kedua, merupakan kelompok pemakai / pengguna barang atau jasa terdapat :

1. Pemakai atau pengguna (konsumen) barang atau jasa dengan tujuan memproduksi barang atau jasa lain, atau mendapatkan barang atau jasa itu untuk dijual kembali (tujuan komersial);
2. Pemakai atau pengguna barang atau jasa (konsumen) untuk memenuhi kebutuhan sendiri, keluarga, atau rumah tangganya (tujuan non komersial).⁷⁰

⁷⁰ A.Z. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, h.18

Kata *konsumen* adalah istilah yang telah umum dipakai di Indonesia. Dalam Bahasa Belanda disebut *Consument* dan dalam Bahasa Inggris disebut *Consumer*. Dalam Kamus Belanda Indonesia, *Consument* berarti pemakai barang – barang dari bahan makanan.⁷¹ Dalam Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English, kata *Consume* antara lain diartikan sebagai : *eat or drink; use up; get to the end of*. Sedangkan kata *consumer* diartikan sebagai *person who use goods*.⁷² Tujuan dari penggunaan barang itu bermacam – macam. Barang dapat digunakan menjadi barang lain (sebagai bahan baku) atau dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan hidup pribadi, keluarga atau rumah tangga. Barang yang digunakan sebagai bahan baku dengan maksud diperdagangkan kembali disebut sebagai *capital goods*, sedang barang yang dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan sendiri disebut sebagai *consumer goods*. Dan dalam salah satu kamus umum Indonesia – Inggris kata *consumer* diartikan sebagai pemakai.⁷³

⁷¹ Van Hoeve, W, *Kamus Belanda – Indonesia*, PT. Ictiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1992, h.72

⁷² Hornby, A.S., *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, Oxford University Press, London, 1994

⁷³ Hasan Sadely dan Echols, John, *Kamus Inggris – Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995, h.142



Secara Teknis Hukum, Hukum Konsumen, terdapat berbagai variasi dari pengertian kata konsumen ini, yaitu:

1. Dalam sistem Hukum Indonesia, pengertian konsumen tidak pernah termuat dalam perundang-undangan kita, kecuali sekedar disinggung dalam beberapa perundang-undangan, yang secara implisit disebutkan, misalnya dalam Undang-undang Barang (UU No. 10/1961) memakai istilah "rakyat", "masyarakat" tanpa jelas apakah rakyat itu konsumen pengguna barang sebagai bahan baku, atau pengguna barang untuk kebutuhan sendiri. Selain itu dalam KUHPerdara Indonesia hanya menyebutkan istilah "penjual" dan "pembeli" (dalam buku 3 pasal 1473 dst dan pasal 1513 dst). Selanjutnya dalam perjanjian sewa menyewa dikenal dengan istilah "pihak penyewa" dan "yang menyewakan" (pasal 1550, dst). Kedua jenis pengguna barang dan jasa tersebut tidak secara tegas menyebutkan apakah mereka sebagai "*end user*" (pengguna akhir) ataukah "*Non end user*" (pengguna bahan baku).

2. World Intellectual Property Organization (WIPO)

*" A Consumer is a person who for his or her own personal needs or pleasure, buys or rents goods or services offered by private or public enterprices. "*⁷⁴

3. Dalam Consumer Protection Act Finlandia (1978) dalam pasal 4 chapter 1 disebutkan :

" A Consumer is meant any person who prosecures consumer commodities primarily for his personal use or to be used his private house hold". ⁷⁵

4. Dalam Section 3 dari Consumer Protection Act Thailand (1979), ditentukan:

*" Consumers means a person who buys or obtain services from a businessman and includes a person who has been offered or invited by a businessman to purchase goods or obtain services "*⁷⁶

5. Dalam perundang-undangan Australia, konsumen didefinisikan dalam pasal 4B (1) dan pasal 4B (1) (a) Trade Practices Act 1974, Part V:

" a person is taken to have acquired goods as a consumer if:

–The price of the goods did not exceed A\$ 40,000; or

⁷⁴ WIPO: 1983;h.9

⁷⁵ Munir Fuady: *Perlindungan Konsumen dalam Berbagai Peraturan dan Perundang-undangan dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1984.h.6

⁷⁶ *ibid*, h.10

-If they did, the goods were of kind ordinarily acquired for personal, domestic or household use or consumption, or the goods consisted of a commercial road vehicle".

Jadi dari definisi di atas, orang yang menggunakan barang di atas A\$ 40,000 tidak disebut sebagai konsumen, dalam hal ini adalah konsumen akhir, yaitu konsumen yang memenuhi kebutuhan pribadi keluarga atau kebutuhan rumah tangga. Jelas sekali dari definisi ini, dalam hukum Australia, yang dimaksud konsumen hanyalah pengguna (konsumen) akhir. Hal serupa juga berlaku bagi pelayanan jasa, yaitu tidak melebihi A\$ 40,000.⁷⁷

Di dalam kepustakaan ekonomi dikenal istilah konsumen akhir dan konsumen antara. Konsumen akhir adalah pengguna atau pemanfaat akhir dari suatu produk, sedangkan konsumen antara adalah konsumen yang menggunakan suatu produk sebagai bagian dari proses produksi suatu produk lainnya. Pengertian konsumen yang dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 adalah konsumen akhir. Pada pasal 1 angka 2 dirumuskan yang dimaksud dengan konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan atau jasa yang tersedia dalam

⁷⁷ Gillers, peter, *Business Law*, The Federation Press, Sydney, Australia, 1995, h.551

masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan. Jadi, konsumen itu menurut undang-undang kita terbatas pada pemakai atau pengguna barang dan atau jasa untuk keperluannya dan tidak untuk diperdagangkan.

Kepentingan konsumen sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari berbagai faktor yang melatar belakangi perilaku konsumen, yaitu hal-hal yang bersifat psikologis, sosiologis, ekonomi dan hukum, sehingga kepentingan konsumen dapat dikelompokkan menjadi tiga bagian, yaitu:⁷⁸

1. Kepentingan fisik

Kepentingan fisik konsumen berhubungan dengan kesehatan dan keselamatan jiwa konsumen. Salah satu hak konsumen, sebagaimana diketahui adalah berhak atas kesehatan dan keselamatan jiwanya. Dalam hal ini, masih terdapat banyak penyimpangan dan ketidakpedulian para pengusaha dan produsen, terutama dalam hal makanan dan minuman, obat-obatan dan kosmetika. Seperti yang terjadi beberapa tahun yang lalu mengenai kasus biskuit yang beracun, mie instan, dan yang akhir-akhir ini banyak ditengarai adalah makanan kalengan kadaluwarsa yang masih beredar di pasar-pasar swalayan, air keruh

⁷⁸ AZ. Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, h. 78

PDAM. Dengan adanya kasus-kasus seperti itu, kepentingan fisik konsumen menjadi tidak terjamin kesehatan dan keamanan jiwanya.

Dalam KUHPerdata, sebenarnya terdapat pasal yang dapat dijadikan acuan untuk melindungi kepentingan fisik konsumen ini, misalnya pasal 1371: "Penyebab luka atau cacadnya sesuatu anggota badan dengan sengaja atau karena kurang hati-hati memberikan hak kepada si korban untuk selain penggantian biaya-biaya penyembuhan, menuntut penggantian kerugian yang disebabkan oleh luka atau cacad tersebut...". Kewajiban penjual untuk menjamin barang yang dijualnya diatur dalam pasal 1474 KUHPerdata: "Penjual mempunyai dua kewajiban utama, yaitu menyerahkan barangnya dan menanggungnya". Sedangkan untuk cacad tersembunyi di atur dalam pasal 1491 s.d. 1504 KUHPerdata. Dengan adanya jaminan dari undang-undang tersebut mencerminkan bahwa konsumen juga berhak untuk mendapatkan kompensasi dan penyelesaian yang adil di pengadilan.

2. Kepentingan sosial ekonomi

Kepentingan sosial ekonomi konsumen menghendaki agar setiap konsumen dapat memperoleh hasil optimal

dari penggunaan sumber-sumber ekonomi mereka dalam mendapatkan barang dan jasa untuk memenuhi kebutuhan hidup mereka. Untuk memenuhi kebutuhan ini tentu saja konsumen harus mendapatkan informasi yang benar dan bertanggungjawab. Sehubungan dengan kepentingan sosial ekonomi, memang ada sekelompok konsumen yang ingin memenuhi kebutuhan sosial, dikarenakan statusnya di masyarakat. hal ini sering disalahgunakan oleh produsen dan pengusaha untuk mengambil manfaat dari perilaku konsumen seperti ini, misalnya dengan menjual "*branded product*" dengan potongan harga yang cukup mencolok, misalnya dari potongan harga 50% s/d 70%, sebenarnya produk tersebut merupakan produk yang tidak layak jual dengan harga yang semestinya, biasanya adanya cacad tersembunyi, atau barang dengan produk asli tapi palsu.

Kompleksnya kepentingan masyarakat, terlebih pada saat krisis moneter yang sedang melanda bangsa, konsumen seringkali terpaksa membeli kebutuhan hidup yang sebenarnya harganya tidaklah sesuai dengan produk tersebut, terutama untuk pemenuhan sembilan kebutuhan pokok, produsen memanfaatkan kondisi ini dengan menaikkan harganya sampai 300% dengan alasan harga

produksi meningkat, sehingga dalam kondisi seperti ini, hak-hak konsumen seperti dilecehkan, tetapi rupanya bagi konsumen tidak ada pilihan lain kecuali membelinya dan mengabaikan hak-haknya sendiri.

3. Kepentingan perlindungan hukum

Perlindungan hukum yang dimaksud di sini adalah bagaimana konsumen memperoleh keadilan (*access to justice*), seperti yang pernah dikemukakan pada Kongres Perlindungan Konsumen Sedunia pada Oktober 1997 di Cile, yang merupakan sesuatu yang sangat relevan dengan kondisi masyarakat Indonesia dewasa ini. Adalah merupakan hal yang sangat pesimistis apabila melihat peran pemerintah yang kurang memperhatikan kepentingan masyarakat yang notabene merupakan konsumen, dengan kenaikan harga BBM, tarif dasar listrik sampai air PDAM secara sepihak, yang tentunya akan semakin meningkatkan ongkos produksi yang harus ditanggung oleh konsumen akhir. Sedangkan daya beli masyarakat sudah tidak memungkinkan untuk menjangkaunya, karena dalam kondisi ekonomi yang sudah mencapai tingkat inflasi tinggi dan Anggaran Belanja Negara yang sudah mendekati defisit seperti sekarang ini, jumlah korban pemutusan hubungan kerja

semakin meningkat, lalu bagaimana masyarakat memenuhi kebutuhannya.

Kepentingan perlindungan hukum menjadi sangat penting untuk diperhatikan, mengingat semakin maraknya pelecehan terhadap konsumen akhir-akhir ini, yaitu terjadinya gangguan atas fisik, jiwa atau harta benda konsumen, tidak diperolehnya keuntungan optimum dari penggunaan sumber ekonomi konsumen, belum adanya perangkat hukum yang memadai untuk melindungi kepentingan konsumen.

Gangguan kepentingan hukum konsumen ini adalah sebagai akibat dari praktek niaga yang jelas-jelas tidak sehat, dan konsumen hanya merupakan korban dari persaingan antara produsen yang satu dengan produsen yang lainnya. Ditambah kurang tanggapnya pemerintah dan pengawasan yang lemah terhadap praktek niaga ini, dan adanya kecenderungan pemerintah hanya melindungi produsen yang dianggap sebagai sumber pajak, penyedia lapangan kerja dan membantu perolehan devisa.

Menurut Prof.Dimyati Hartono, hak konsumen hanya bisa dilindungi bila didukung oleh undang-undang tentang perlindungan konsumen yang dibarengi dengan kesadaran masyarakat atas haknya. Tanpa kedua unsur

itu, sulit untuk mengukuhkan keberadaan konsumen yang terlepas dari aksi pelecehan oleh produsen dan pengusaha.⁷⁹ Kondisi seperti ini, menurut Novel Ali adalah semakin menurunnya kesadaran konsumen untuk memperjuangkan hak-haknya, yang seharusnya pada kondisi sekarang ini, seharusnya semakin meningkat. Lebih lanjut dikatakan, saat ini upaya perlindungan konsumen hanya terpaku pada konsep karena ketentuan dasar hukum belum dimiliki, sehingga political will pemerintah masih diragukan.⁸⁰

Sebuah pepatah lama dalam dunia bisnis yang terkenal “Pembeli adalah Raja” atau dalam bahasa Inggris dikenal dengan “*the costumer is king*” telah cukup menggambarkan betapa pentingnya posisi konsumen dalam percaturan bisnis. Bagaimanapun produsen membuat barang atau jasa yang beraneka ragam dengan berbagai kualitas, akan menjadi sia-sia tanpa konsumen yang membelinya atau memakainya. Atas dasar itulah, setiap produsen seharusnya dituntut untuk memberikan yang terbaik dalam produksinya, agar diminati oleh para konsumen. Semakin baik kualitas barang atau jasa, maka

⁷⁹ Bisnis Indonesia, 8 Maret 1998

⁸⁰ *ibid*

semakin cinta konsumen akan produk tersebut dan hal ini berarti keuntungan bagi produsen.

Dalam perkembangannya, konsumen yang seharusnya adalah raja tidak jarang justru menjadi “bulan-bulanan” produsen. Konsumen dihadapkan pada perang iklan yang menyesatkan, perjanjian baku (*standart contact*) yang mau-tidak mau atau suka-tidak suka harus diikuti oleh konsumen, bahkan tidak jarang konsumen dihadapkan pada produk-produk baik barang maupun jasa tanpa ada kesempatan untuk memilih, karena adanya monopoli atas barang atau jasa tersebut. Konsumen harus mengkonsumsi barang atau jasa tersebut, karena dia membutuhkan, mengingat barang tersebut merupakan kebutuhan pokok dan hanya satu produsen yang menyediakan barang tersebut.

Sesuai Ketentuan Pencantuman Klausula Baku dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen Pasal 18, Pelaku Usaha dalam menawarkan barang dan/atau jasa yang ditujukan untuk diperdagangkan dilarang membuat atau mencantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian apabila:

1. menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha;

2. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali barang yang dibeli konsumen;
3. menyatakan bahwa pelaku usaha berhak menolak penyerahan kembali uang yang dibayarkan atas barang dan/atau jasa yang dibeli oleh konsumen;
4. menyatakan pemberian kuasa dari konsumen kepada pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung untuk melakukan segala tindakan sepihak yang berkaitan dengan barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran;
5. mengatur pihak pembuktian atas hilangnya kegunaan barang atau pemanfaatan jasa yang dibeli oleh konsumen;
6. memberi hak kepada pelaku usaha untuk mengurangi manfaat jasa atau mengurangi harta kekayaan konsumen yang menjadi obyek jual beli jasa;
7. menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau pengubahan lanjutan sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya;
8. menyatakan bahwa konsumen memberi kuasa kepada pelaku usaha untuk pembebanan hak tanggungan, hak

gadai, atau hak jaminan terhadap barang yang dibeli oleh konsumen secara angsuran.

Lebih ironis lagi, beberapa kondisi melemahnya perlindungan konsumen justru apabila berhadapan dengan produk-produk barang atau jasa yang diselenggarakan oleh Perusahaan Negara atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Pemerintah sebagai pengelola sebuah Badan Usaha banyak “memonopoli” kebutuhan-kebutuhan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Banyak dalih untuk membenarkan monopoli tersebut, yaitu untuk menjaga stabilitas harga, dan melindungi kepentingan rakyat. Namun dalam kenyataannya seringkali rakyat sebagai konsumen justru tidak terlindungi kepentingannya. Perusahaan pemerintah menerapkan harga atau tarif semaunya, menerapkan perjanjian baku yang ketat, prosedur akses barang atau jasa yang berbelit-belit, bahkan kualitas barang atau jasa yang disediakan kurang baik. Disisi lainnya, rakyat sebagai konsumen tidak bisa memilih dan harus memakai barang atau jasa tersebut karena merupakan kebutuhan pokok. Hal ini sangat ironis apabila dikaitkan dengan salah satu fungsi pemerintahan yang justru harus memberikan perlindungan bagi rakyat.

Konsepsi negara kesejahteraan dengan typologi negara intervensionis memberikan justifikasi bagi langkah-langkah pemerintah untuk memasuki lapangan privat masyarakat dengan tujuan menciptakan kesejahteraan umum. Konsep negara kesejahteraan merupakan perkembangan lebih lanjut dari konsepsi negara polisi maupun negara hukum formal dan materiil, di mana negara secara pasif ditekankan pada tujuan untuk memelihara ketertiban masyarakat (typologi negara penjaga malam).

Konsepsi negara kesejahteraan tampaknya juga dianut oleh para pendiri bangsa Indonesia. Hal ini secara tegas tersurat dalam tujuan nasional kita sebagaimana terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. pada alinea ke-4, dinyatakan bahwa: "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum...". Tujuan untuk memajukan kesejahteraan umum tersebut selanjutnya dijabarkan dalam batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 33 yang berbunyi:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Atas dasar pemikiran dan kerangka konstitusi sebagaimana tersebut di atas, maka pemerintah memasuki aspek kehidupan privat dengan mendirikan perusahaan-perusahaan negara dengan mengedepankan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu perusahaan yang didirikan oleh Pemerintah Daerah selanjutnya dilakukan regulasi dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 Tentang Perusahaan Daerah. Undang-Undang Perusahaan Daerah itu memberikan beberapa pokok pikiran tentang Perusahaan Daerah adalah :

- a. Perusahaan Daerah adalah kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan.
- b. Perusahaan Daerah bergerak dalam lapangan yang sesuai dengan urusan rumah tangga yaitu cabang-

cabang produksi yang penting bagi daerah dan yang menguasai hajat hidup orang banyak di daerah.

- c. Modal Perusahaan Daerah merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan.
- d. Pendirian Perusahaan Daerah dilakukan atas dasar Peraturan Daerah.

Dari pokok-pokok pikiran tersebut, dapat dikemukakan bahwa perusahaan daerah memiliki dua sisi dalam operasionalisasinya, pertama memberikan pelayanan masyarakat dalam kerangka menciptakan kesejahteraan masyarakat dengan menguasai cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak, sedangkan sisi kedua berorientasi pada keuntungan atau profit sebagai salah satu sumber pendapatan daerah guna penyelenggaraan urusan rumah tangga pemerintah daerah. Yang terpenting dari ketentuan Undang-Undang Perusahaan Daerah adalah pendelegasian pengaturan tentang perusahaan daerah kepada peraturan daerah. Pendelegasian ini berarti pengakuan oleh pemerintah pusat terhadap daerah untuk mengatur cabang-cabang produksi apa dan perusahaan apa yang akan didirikan oleh pemerintah daerah. Hal ini didasari pemikiran

bahwa daerah lebih mengetahui tentang potensi yang terdapat di daerahnya masing-masing.

Semangat pendelegasian pengaturan tersebut sejalan dengan semangat otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 atau yang lebih dikenal dengan era otonomi daerah, telah menempatkan asas desentralisasi sebagai asas utama dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, utamanya pada daerah kabupaten atau daerah kota (dahulu: Daerah Tingkat II). Oleh karena itu pendelegasian pengaturan tentang Perusahaan Daerah kepada Daerah justru sangat relevan di era sekarang ini.

Sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Perusahaan Daerah, maka untuk pendirian Perusahaan Daerah Air Minum Kota Semarang didasarkan pada Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 12 Tahun 1978 tentang juncto Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1983. Berdasarkan Peraturan Daerah tersebut Perusahaan Daerah Air Minum atau yang disebut dengan PDAM adalah perusahaan milik pemerintah yang merupakan alat kelengkapan otonomi daerah yang diberi tugas oleh

Kepala Daerah untuk mengusahakan penyediaan air minum dalam wilayah Kota Semarang.

Dari Peraturan Daerah tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa PDAM adalah perangkat Daerah sebagai konsekwensi dianutnya asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah (waktu itu: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974). Sebagai perangkat daerah otonom, maka secara struktural berada di bawah Kepala Daerah, dalam hal ini Walikota Semarang. Sehingga penentuan kewenangan pengangkatan direksi PDAM dan pengaturan tata organisasi PDAM menjadi kewenangan Walikota Kepala Daerah sebagai Kepala Daerah Otonom dan bukan sebagai Kepala Wilayah Administrasi (pasal 8, Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 1983, Tentang Pendirian PDAM Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang).

Mengkaji dasar pendirian PDAM sebagaimana diuraikan di atas dan mengkaitkannya dengan perlindungan hukum bagi konsumen, maka kejanggalan yang ditemukan adalah belum adanya satu pasal pun, baik dalam Undang-Undang Perusahaan Daerah maupun dalam peraturan daerahnya yang mengatur tentang

perlindungan konsumen. Para pembuat undang-undang maupun pembuat perda pada waktu itu, nampaknya belum sampai berpikir tentang perlindungan konsumen. Misalnya perlunya PDAM untuk menjaga kualitas air minum yang disalurkan. Hal ini dapat dipahami karena pada waktu pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut, belum berkembang isu-isu tentang lingkungan dan perlindungan konsumen. Atas dasar hal tersebut, sudah waktunya dibuat regulasi yang lebih baik pada tingkatan undang-undang maupun peraturan daerah dengan mengakomodasi isu-isu lingkungan dan perlindungan konsumen. Dengan demikian akan memberikan kepastian hukum bagi konsumen perusahaan daerah.

Sebelum dibicarakan hak-hak normatif pelanggan PDAM sebagai konsumen, maka pertanyaan yang harus dijawab terlebih dahulu adalah apakah pelanggan PDAM memenuhi kriteria sebagai konsumen sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Dalam pengertiannya yang umum, setiap manusia adalah konsumen, karena pada dasarnya kita adalah pemakai sebuah produk baik barang maupun jasa. Oleh karena itu adalah tepat apa yang dikemukakan oleh

mantan Presiden Amerika Serikat, John F. Kennedy, bahwa "*Consumers by definition include us all*".⁸¹ Sadar atau tidak sadar kita semua adalah konsumen yang selalu berhadapan dengan produk yang dihasilkan oleh para produsen.

Definisi yuridis formal dari konsumen ditemukan dalam Pasal 1 angka (2), bahwa:

"Konsumen adalah setiap orang pemakai barang dan atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan".

Kembali ke pertanyaan awal, apakah pelanggan PDAM memenuhi kriteria tersebut. Untuk itulah perlu dilakukan analisa dengan menguraikan dari Pengertian konsumen menurut Undang – Undang Perlindungan Konsumen :

a. Setiap orang pemakai barang atau jasa

Pengertian orang mempunyai konotasi yang luas karena dapat mencakup orang individual (*natuurlijke persoon*) dan juga badan hukum (*rechts persoon*). Undang – Undang Perlindungan Konsumen tidak memberikan pembatasan yang jelas tentang hal tersebut. Sidharta mengartikan "Setiap orang" menurut Undang – Undang Perlindungan Konsumen

⁸¹ Edmond cahn, "*Law in The Consumers Perpective*", University of Pennsylvania Law Riview: Law Riview No. 112, 1963, hal 1-27

meliputi dua konotasi tersebut diatas, dengan mengemukakan bahwa : “Tentu yang paling tepat tidak membatasi pengertian konsumen itu sebatas pada orang perseorangan, namun konsumen harus mencakup juga badan usaha, dengan makna lebih luas daripada badan hukum”.⁸²

Terhadap pemahaman Sidharta tersebut, penulis memiliki pemikiran lain bahwa yang dimaksud dengan “orang” menurut Undang – Undang Perlindungan Konsumen adalah orang sebagai individu. Hal ini didasari pemikiran bahwa yang menjadi pemakai terakhir dari setiap produk baik barang maupun jasa adalah individu, dan bukan badan hukum atau badan usaha. Perlindungan yang diberikan oleh Undang – Undang Perlindungan Konsumen apabila dicermati adalah perlindungan terhadap hak – hak individual.

Dalam kaitannya dengan pelanggan PDAM yang secara de facto terdiri dari individu dan badan usaha perlu dilakukan telaah untuk menentukan apakah pelanggan PDAM identik dengan konsumen PDAM. Pelanggan tentu saja bermakna orang yang berlangganan, sedangkan konsumen adalah orang yang

⁸² Sidharta, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Grasindo, Jakarta 2000, hal.5

memakai suatu produk tertentu baik barang maupun jasa. Sehingga konsumen PDAM tidak identik dengan pelanggan PDAM, karena yang menggunakan air PDAM tidak hanya pelanggan saja, bisa anggota keluarga pelanggan, atau mungkin tamu dari pelanggan. Sebaliknya, pelanggan PDAM dapat dipastikan sebagai konsumen PDAM. Namun demikian untuk memudahkan pembahasan tesis ini, maka berdasarkan definisi operasional yang dimaksud dengan konsumen adalah para pelanggan PDAM.

Dilihat dari subjeknya, maka pelanggan bisa orang individu maupun badan usaha/badan hukum. Sedangkan pemakai adalah orang individu. Sehingga bagi pelanggan badan usaha atau badan hukum, secara harfiah yang bertindak sebagai konsumen PDAM adalah pengurus badan tersebut atau para pekerjanya atau siapa saja yang menggunakan air dari PDAM melalui persil yang bersangkutan.

Uraian tersebut diatas menegaskan bahwa yang dimaksudkan dengan konsumen dalam Undang – Undang Perlindungan Konsumen adalah orang sebagai individu. Untuk mendukung argumentasi tersebut, kiranya dapat dibandingkan dengan pengertian pelaku

usaha yang terdapat dalam Pasal 1 angka (3) yang secara tegas menyebut bahwa pelaku usaha adalah :

“Setiap orang perseorangan atau badan usaha baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama – sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi.”

Dengan memperhatikan pengertian pelaku usaha tersebut, maka terlihat bahwa pembentuk Undang – Undang secara sengaja membedakan subjek hukum konsumen dengan pelaku usaha. Namun demikian, hendaknya dilakukan pengaturan lebih jelas tentang subjek konsumen dalam Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaan Undang – Undang Perlindungan Konsumen.

- b. Pemakai barang atau jasa untuk kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup dan tidak untuk diperdagangkan

Unsur ini merupakan perluasan terhadap unsur pemakai yang berkonotasi dipakai untuk diri sendiri. Konsumen sebagai pemakai tidak hanya digunakan untuk diri sendiri, tetapi diperluas pemakaiannya baik untuk keluarga, orang lain, maupun makhluk hidup. Pengertian ini bisa meluas tanpa batas apabila tidak

dilanjutkan dengan dan tidak untuk diperdagangkan. Sehingga pemakaian bagi orang lain masih dikategorikan sebagai konsumen apabila tidak dilakukan atas dasar transaksi perdagangan.

Dalam kaitannya dengan pelanggan PDAM, maka unsur tidak untuk diperdagangkan ini sejalan dengan salah satu larangan bagi PDAM untuk menyalurkan air ke persil lain. Dengan pembatasan ini, maka jelaslah bahwa pelanggan PDAM secara yuridis-normatif termasuk dalam kualifikasi konsumen yang dilindungi hak-haknya menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Perbincangan tentang hak-hak konsumen diintroduser oleh mantan Presiden Amerika Serikat, John F. Kennedy dengan mengemukakan empat hak dasar konsumen sebagaimana dikutip oleh Gunawan Widjaja dan Ahmad Yani yang meliputi :

- a. The right to safe products;*
- b. The right to be informed about products;*
- c. The right to definite choices in selecting products;*

- d. *The right to be heard regarding consumer interests.*⁸³

Resolusi Perserikatan Bangsa – Bangsa Nomor 39/248 tahun 1985 tentang Perlindungan Konsumen (*Guidelines for Consumer Protection*) memuat kepentingan-kepentingan konsumen yang harus dilindungi, meliputi :

- a. Perlindungan konsumen dari bahaya-bahaya terhadap kesehatan dan keamanannya;
- b. Promosi dan perlindungan kepentingan ekonomi sosial konsumen;
- c. Tersedianya informasi yang memadai bagi konsumen untuk memberikan kemampuan mereka melakukan pilihan yang tepat sesuai kehendak dan kebutuhan pribadi;
- d. Pendidikan Konsumer;
- e. Tersedianya upaya ganti rugi yang efektif;
- f. Kebebasan untuk membentuk organisasi konsumen atas organisasi lainnya yang relevan dan memberikan kesempatan kepada organisasi tersebut untuk menyuarakan pendapatnya dalam proses

⁸³ Gunawan Widjaya, Ahmad Yani, *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2000, hal.27

pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan mereka.

Hak-hak konsumen menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, diatur dalam pasal 4 yang meliputi :

- a. Hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa,
- b. Hak untuk memilih barang dan/atau jasa serta mendapatkan barang dan atau jasa tersebut sesuai dengan nilai tukar dan kondisi serta jaminan yang dijanjikan;
- c. Hak atas informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa;
- d. Hak untuk didengar pendapat dan keluhannya atas barang dan/atau jasa yang digunakan;
- e. Hak untuk mendapatkan advokasi, perlindungan, dan upaya penyelesaian sengketa perlindungan konsumen secara patut;
- f. Hak untuk mendapat pembinaan dan pendidikan konsumen;
- g. Hak untuk diperlakukan atau dilayani secara benar dan jujur serta tidak diskriminatif;

- h. Hak untuk mendapat kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya;
- i. Hak-hak yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.

Dibandingkan dengan hak-hak konsumen yang diintroduser oleh John F. Kennedy dan resolusi PBB, maka Undang-Undang Perlindungan Konsumen lebih banyak dan lebih rinci dalam memuat hak-hak konsumen. Oleh karena itu, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa Undang-Undang Perlindungan Konsumen menjadi tonggak yang bersejarah dalam perlindungan konsumen di tanah air, mengingat sebelum berlakunya undang-undang tersebut, konsumen relatif lemah dibandingkan dengan para pelaku usaha.

Sehubungan dengan sembilan hak yang diatur dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen, dikemukakan oleh Gunawan Widjaya dan Ahmad Yani bahwa :

Masalah Kenyamanan, keamanan, dan keselamatan konsumen merupakan hal yang paling pokok dan utama dalam perlindungan konsumen. Barang dan/atau jasa yang penggunaannya tidak memberikan

kenyamanan terlebih lagi yang tidak aman atau membahayakan keselamatan konsumen jelas tidak layak diedarkan dalam masyarakat.⁸⁴

Saya sependapat bahwa hak yang paling utama adalah hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang / jasa. Selanjutnya untuk mendapatkan kenyamanan, keamanan dan keselamatan tersebut, konsumen berhak untuk memilih barang / jasa berdasarkan informasi yang benar, jujur dan jelas. Jika terdapat penyimpangan yang merugikan, maka konsumen berhak untuk didengar, memperoleh advokasi, pembinaan, perlakuan yang adil, kompensasi sampai ganti rugi. Selanjutnya, paralel dengan hak-hak normatif konsumen tersebut, maka hak yang paling utama atau mendasar bagi konsumen PDAM adalah hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi air PDAM.

PDAM harus memberi rasa nyaman pada pelanggannya dengan memberikan supply air minum secara kontinyu sehingga sewaktu – waktu dibutuhkan oleh pelanggan dapat dilayani dengan baik. Supplay air PDAM harus dijauhkan dari kondisi hidup dan

⁸⁴ Ibid., hal 30

mati yang tidak menentu. Sementara itu, kondisi tersebut sudah menjadi suatu kelaziman dalam supply air PDAM, dimana pada jam – jam tertentu air PDAM mengalir dalam debit yang kecil atau bahkan di beberapa tempat tidak mengalir sama sekali. Disisi lain, pelanggan tidak dapat melakukan tindakan apa – apa. Pengaduan yang dilakukan melalui bagian pengaduan hanya sekedar formalitas yang tidak menyelesaikan masalah kenyamanan mengkonsumsi air PDAM.

Yang lebih utama dari sekedar rasa nyaman, adalah pentingnya keamanan dan keselamatan pelanggan dalam mengkonsumsi air PDAM. PDAM diharuskan menjaga kualitas air minum, sehingga air yang dikonsumsi pelanggan benar – benar air yang layak baik untuk minum, mandi maupun kebutuhan lainnya. Oleh karena itu adalah suatu hal yang kontras jika nama perusahaannya adalah Perusahaan Daerah Air Minum tetapi yang disuplaikan kepelanggan adalah air keruh atau kotor atau bahkan air yang mengandung kuman – kuman penyakit. Tidak jarang hal ini terjadi pada pelanggan PDAM, yang menderita sakit perut, mencret – mencret atau

menderita penyakit kulit karena mengkonsumsi air PDAM meskipun air tersebut telah dimasak atau diolah atau dibersihkan melalui alat penyaringan air (*water treatment*). Dalam hal yang demikian, maka aspek keamanan dan keselamatan pelanggan jelas sangat terancam.

Untuk mengetahui bagaimana realisasi perlindungan hukum atas hak-hak normatif konsumen PDAM, maka akan tepat jika dilakukan dengan menelusuri awal mula hubungan antara konsumen dengan PDAM. Oleh karena itu, dalam sub bab ini dipaparkan tentang prosedur pendaftaran dan pemasangan baru PDAM. Selanjutnya dilakukan analisa terhadap prosedur tersebut dengan menghubungkannya dengan perlindungan konsumen. Pertanyaan besarnya adalah sejauh mana perlindungan konsumen tercermin dalam prosedur berlangganan PDAM.

Langkah-langkah menjadi pelanggan PDAM terbagi menjadi beberapa tahap sebagai berikut:

1. Tahap Pendaftaran

Pada tahap awal, calon pelanggan datang ke kantor PDAM dengan membawa syarat-syarat pendaftaran

yang meliputi: copy surat tanah dan PBB dengan menunjukkan aslinya, copy Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Susunan Keluarga. Copy surat-surat tersebut dilampirkan pada Surat Berlangganan (form yang telah disediakan di kantor PDAM). Secara umum isi dari surat permohonan meliputi: Identitas pemohon (Nama dan Alamat), Identitas Tanah/persil yang dimohonkan (status, luas, surat tanah dan ijin bangunan), Guna Persil (jenis penggunaan, apakah untuk kepentingan sosial, perumahan, pemerintah ataupun usaha/industri).

Setelah calon pelanggan mengisi form permohonan berlangganan dan melengkapi lampirannya, maka berkas tersebut diserahkan ke petugas di tempat pendaftaran. Selanjutnya calon pelanggan menerima form Bukti Permohonan Berlangganan yang ditandatangani oleh petugas pendaftaran. Selain berisi identitas pemohon dan identitas persil yang dimohonkan, di dalam bukti permohonan berlangganan tertera pemberitahuan, perhatian dan janji-janji dari PDAM sebagai berikut:

- a. Beberapa hari lagi akan diadakan pemeriksaan kemungkinan diadakan penyambungan air minum

persil saudara. Untuk kelancaran pemeriksaan, mohon bantuan saudara agar petugas kami setiap saat dapat memasuki persil tersebut.

- b. Pemberitahuan besarnya rencana biaya pemasangan akan dikirim ke alamat pemohon melalui POS, apabila dalam 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal pendaftaran saudara belum menerima pemberitahuan dari PDAM maka saudara dapat menghubungi bagian umum.
- c. Apabila 3 (tiga) hari kerja sejak tanggal pembayaran, saluran air saudara belum terpasang, saudara dapat menghubungi bagian hubungan langganan .
- d. Apabila 3 (tiga) bulan terhitung setelah saluran air disambung, Rekening air belum ditagih ke alamat saudara mohon dilaporkan ke loket pengaduan.

Point (a) merupakan janji awal dari PDAM bahwa yang akan disambung ke rumah calon pelanggan adalah air minum, yang tentu saja harus memenuhi standart bahan air minum. Hal ini tersurat dalam: "...kemungkinan diadakan penyambungan air minum di persil saudara". Point (c) bermaksud memberikan perlindungan bagi calon pelanggan, yaitu sebuah

mekanisme pengaduan apabila penyambungan air minum belum dilaksanakan, sedangkan calon pelanggan telah membayar. Sedangkan point (d) memberikan perlindungan bagi pelanggan agar terhindar dari beban biaya yang menumpuk akibat kelalaian pihak PDAM untuk menagih rekening air pertama.

Persoalannya adalah justru hak yang paling utama, yaitu hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dengan mengkonsumsi air PDAM tidak tersurat dalam pemberitahuan tersebut. Kata “air minum” meski secara tersirat sudah bermakna air yang bersih, dan sehat namun belum memberikan informasi yang jelas bagi calon pelanggan. Apalagi pencantuman klausul “air minum” tersebut tidak menjadi fokus permasalahan dalam point (a) yang sesungguhnya berkaitan dengan rencana pemeriksaan lapangan dan mohon izin untuk pemeriksaan tersebut.

2. Tahap Pemeriksaan Permohonan Calon Pelanggan

Setelah permohonan calon pelanggan diterima oleh PDAM, maka dilakukan penelitian atas permohonan tersebut, dengan menugaskan petugas untuk melakukan pemeriksaan ke persil yang dimohonkan

penyambungan air minum.ada dua hal yang diperiksa oleh petugas lapangan yaitu:

a. Guna persil, yaitu penggunaan persil dengan kategori sebagai berikut:

- ❖ Sosial, dengan kualifikasi: Umum (rumah ibadah, panti-panti sosial, pelayanan air untuk umum) dan Khusus (A: pondok pesantren, kantor yayasan sosial, rumah sekolah; B: pelanggan atas nama PDAM/selain PDAM Kota Semarang; C: rumah sakit, poliklinik, dan puskesmas pemerintah yang bersifat kedinasan dan kategori D: kursus-kursus)
- ❖ Non Niaga, yaitu untuk perumahan dan untuk instansi pemerintah.
- ❖ Niaga, dengan klasifikasi: kecil (usaha kecil, koperasi, kolam renang, losmen, rumah sakit swasta), besar (toko besar, bank, kantor real estate, bengkel besar, perdagangan, hotel/motel, pasar swalayan, pusat perbelanjaan atau rumah makan besar)

b. Gambar situasi, yang berisi setting penyambungan air minum dari pipa distribusi PDAM. Gambar situasi menjadi penentu utama dikabulkannya

permohonan berlangganan dari calon pelanggan PDAM. Dari gambar tersebut diketahui kelayakan (bisa atau tidak) dilakukan penyambungan. Hal ini menyangkut jarak persil yang dimohonkan dengan pipa distribusi PDAM. Apabila jarak persil dari pipa distribusi sangat jauh, maka PDAM tidak melakukan penyambungan, kecuali apabila calon pelanggan sanggup membayar biaya pembuatan jaringan pipa distribusi yang tidak sedikit.

3. Tahap Penetapan Biaya Pemasangan

PDAM menetapkan biaya pemasangan tarif sambungan baru, yaitu 700 ribu (seluas 6 meter), kalau ada tambahan per meter sebesar 25 ribu.

Dalam kaitannya dengan perlindungan konsumen, maka satu hal yang perlu dicatat dalam tahap ini adalah penetapan sepihak dari pihak PDAM tentang biaya pemasangan. Disini tidak terdapat ruang tawar-menawar untuk mencapai kesepakatan tentang biaya pemasangan yang harus dibayar oleh calon pelanggan. Setelah mendapat pemberitahuan tentang besarnya biaya pemasangan, maka bagi pelanggan hanya terdapat dua pilihan membayar atau tidak menjadi pelanggan PDAM (*take it or leave it*). Dengan

demikian pemberitahuan besarnya biaya pemasangan ini menjadi isi dari perjanjian baku yang pertama dalam hubungan antara Pelanggan dengan PDAM.

4. Tahap Pembayaran

Setelah calon pelanggan menerima pemberitahuan tentang besarnya biaya pemasangan, maka yang bersangkutan diharuskan untuk membayar biaya tersebut di kantor PDAM (tempat pembayaran). Setelah melakukan pembayaran, maka kepada calon pelanggan diberikan kwitansi tanda terima setoran. Selanjutnya, yang bersangkutan menunggu realisasi penyambungan dalam kurun waktu 2 (dua) hari sejak tanggal dilakukan pembayaran.

Hubungan hukum antara PDAM dengan calon pelanggannya, menurut hemat penulis telah terjadi pada tahap pembayaran ini. Pada tahap ini, calon pelanggan telah menyepakati biaya pemasangan yang diminta oleh PDAM dan ditindaklanjuti dengan melakukan prestasi dengan melakukan pembayaran. Di sisi lain, PDAM terikat dalam waktu dua hari, untuk melakukan penyambungan pipa PDAM ke persil calon pelanggan.

Persoalan yang kerap kali muncul pada calon pelanggan, adalah tidak tepat waktu pemasangan yang dijanjikan oleh PDAM. Sementara itu, tidak terdapat surat perjanjian yang dapat dijadikan rujukan oleh calon pelanggan untuk melakukan complain. Satu-satunya alat bukti telah terjadi transaksi hanya kwitansi tanda terima pembayaran yang ditandatangani oleh petugas loket. Sedangkan dalam kwitansi tersebut tidak tertera satu klausula pun yang memberikan perlindungan konsumen apabila pihak PDAM terlambat dalam melakukan pemasangan.

5. Tahap Pemasangan PDAM

Pada tahap ini pihak PDAM merealisasikan penyambungan ke persil yaitu menghubungkan antara pipa distribusi PDAM dengan instalasi air di persil pelanggan. Selanjutnya pihak PDAM memasang sebuah alat yang disebut dengan meter air yang berfungsi untuk mengetahui seberapa banyak (kubik:ukuran penggunaan air) yang dikonsumsi oleh pelanggan.

Sejak disambung inilah, menurut hemat saya, calon pelanggan beralih status menjadi pelanggan PDAM dan sejak saat itu pula, pelanggan berkewajiban untuk

membayar rekening air kepada pihak PDAM sesuai dengan jumlah air yang digunakan. Sebaliknya, PDAM harus memberikan hak-hak yang dimiliki oleh pelanggannya sebagaimana yang diperjanjikan.

Selanjutnya untuk mengkaji prosedur menjadi pelanggan PDAM sebagaimana diuraikan diatas, digunakan asas-asas yang baik dalam prosedur. Dalam kepustakaan hukum administrasi, terdapat tiga elemen utama, yaitu asas negara hukum, asas demokrasi, dan asas instrumental. Asas negara hukum dalam prosedur berkaitan dengan perlindungan hak-hak dasar. Asas demokrasi menghendaki keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan asas instrumental meliputi asas efisiensi (*doelmatigheid*) dan asas efektifitas (*doeltreffendheid*).

Dari asas negara hukum, maka pertanyaan yang diajukan adalah apakah prosedur menjadi pelanggan PDAM telah mencerminkan hak-hak dasar konsumen. Berdasarkan uraian sebelumnya, maka hak yang paling mendasar bagi konsumen adalah kenyamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang. Ironisnya, justru perlindungan terhadap hak ini belum terlihat dalam prosedur berlangganan PDAM.

Dilihat dari asas demokrasi, maka prosedur dalam berlangganan PDAM masih kurang transparan. Belum ada informasi yang jelas bagi konsumen tentang hak dan kewajibannya serta larangan yang tidak boleh dilakukan serta petunjuk penggunaan air PDAM. Sejak calon pelanggan mendaftar sampai dengan pemasangan dilakukan, pelanggan hanya pasif dan cenderung menandatangani semua form persyaratan tanpa terlebih dahulu membaca isinya. Pelanggan juga tidak tahu apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Misalnya larangan menyalurkan air PDAM ke persil lain, menyedot dengan mesin pompa air secara langsung dari meter air, dan lain-lain. Larangan-larangan tersebut tidak pernah disosialisasikan secara memadai.

Keterbukaan pihak PDAM juga penting menyangkut tentang kondisi air yang disalurkan atau kesulitan-kesulitan yang dihadapi oleh PDAM dalam menjalankan tugas-tugasnya. Dengan demikian apabila terjadi hal yang tidak diinginkan, pihak konsumen dapat memahaminya.

Tidak tertutup kemungkinan PDAM dalam menyalurkan air ke konsumen, melakukan

Wanprestasi atau ingkar janji. prestasi adalah suatu yang wajib harus dipenuhi oleh debitur dalam setiap perikatan. Apabila debitur tidak memenuhi prestasi sebagaimana yang telah ditentukan dalam perjanjian maka ia dikatakan "wanprestasi" (kelalaian). Wanprestasi seorang debitur dapat berupa empat macam, yaitu: sama sekali tidak memenuhi prestasi, tidak tunai memenuhi prestasi, terlambat memenuhi prestasi, keliru memenuhi prestasi.

Dalam hal perjanjian antara PDAM dengan pelanggan, menurut hemat penulis pihak PDAM di dalam memenuhi prestasi atau kewajibannya, yaitu menyalurkan air bersih ke pelanggan, kadang hanya terlambat saja. Misalnya: dalam tahap pemasangan di persil pelanggan, biasanya waktu pemasangannya agak terlambat, karena petugas PDAM harus memasang beberapa pipa distribusi pada beberapa pelanggan.

Selain itu biasanya pihak PDAM terlambat di dalam menanggapi masalah aduan atau keluhan dari konsumen tentang berbagai hal, menyangkut pelayanannya untuk menyalurkan air bersih ke konsumen. Pengaduan atau keluhan dari konsumen biasanya baru ditanggapi lebih dari satu bulan, bahkan

ada juga konsumen, yang mengirimkan pengaduannya itu sampai beberapa kali baru setelah itu ditanggapi oleh pihak PDAM. Bisa juga pihak PDAM langsung memberikan ganti rugi, dengan mengecek ke konsumen hal apa yang diadukan ke PDAM, baru pihak PDAM mengganti kerugian ke konsumen.

Ini menurut pasal 1267 BW: apabila debitur dalam keadaan wanprestasi, maka kreditur dapat memilih di antara beberapa kemungkinan tuntutan sebagai disebut: pemenuhan perikatan, pemenuhan perikatan dengan ganti kerugian, ganti kerugian, pembatalan perjanjian timbal balik, pembatalan dengan ganti kerugian. Menurut penulis, konsumen PDAM biasanya memilih tuntutan ganti kerugian dari pihak PDAM. Ketentuan tentang ganti rugi dalam BW diatur pada pasal 1243 sampai dengan 1252.

Gambaran Kasus yang sering dikeluhkan oleh konsumen ke pihak PDAM adalah :

1. Air yang diterima konsumen keruh;
2. Air sering mati atau air yang diterima konsumen tersendat sendat;
3. Pipa distribusi mengalami kebocoran;

4. Rekening air yang dibayar oleh konsumen tidak sesuai dengan pemakaian.

Solusi yang dapat diberikan oleh PDAM, untuk aduan yang diajukan konsumen berkaitan dengan kasus diatas :

1. PDAM memberikan tanggapan bahwa air yang diterima konsumen keruh, karena sumber air yang dijadikan sumber pengambilan air oleh PDAM itu kondisinya sedang kering atau tidak ada airnya, sehingga bercampur dengan tanah atau lumpur.

Pihak PDAM akan lebih meningkatkan pelayanan dengan cara mengupayakan peningkatan proses pengolahan airnya.

2. Untuk air yang sering mati atau tersendat – sendat, karena pada saat tertentu air yang disalurkan oleh pihak PDAM lebih sedikit persediaan airnya dibandingkan dengan konsumen PDAM, sehingga diberlakukan sistem aliran bergilir. Selain itu dari pihak PDAM akan berusaha mencari sumber air baru untuk memenuhi kebutuhan konsumen PDAM.
- Untuk air yang sering mati, pihak PDAM biasanya memberikan tanggapan dengan mengirimkan petugas untuk melihat pipa distribusi PDAM,

apakah tersumbat atau tidak, dan bila tersumbat pengerjaan perbaikannya kurang lebih 2 hari.

3. Untuk pengaduan pipa bocor, pihak PDAM akan mengganti dengan pipa yang baru, dan pengerjaan perbaikannya kurang lebih 2 hari.
4. Untuk pengaduan rekening yang tidak sesuai dengan pemakaian, maka pihak PDAM akan memberikan tanggapan untuk mengecek pipa distribusi di aliran dalam rumah, apakah ada yang bocor atau tidak, bila tidak maka pihak PDAM akan mengecek apakah meter airnya dalam kondisi baik atau tidak. Untuk pekerjaan pengecekan dan penggantian meter air bila rusak, diperlukan waktu perbaikan kurang lebih 4 hari.

Apabila terjadi perselisihan antara PDAM dengan Pelanggannya, lebih ditekankan aspek tinjauannya dari sisi pelanggan selaku konsumen. Sehingga penyelesaian perselisihan yang dimaksud adalah upaya - upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pelanggan atau konsumen PDAM, untuk menuntut hak - hak normatif konsumen PDAM yang tidak atau kurang diperhatikan oleh PDAM sehingga menyebabkan akan terjadi yaitu kemungkinan

kerugian bagi pelanggan baik materiil maupun imateriil. Dengan demikian perselisihan yang dimaksud yaitu perselisihan antara PDAM dengan pelanggan yang diakibatkan oleh kurang atau tidak terpenuhinya hak-hak normatif pelanggan oleh pihak PDAM. Selanjutnya penyelesaian perselisihan tersebut ditinjau dari beberapa aspek hukum, utamanya aspek hukum perdata dan aspek hukum administrasi.

1. Penyelesaian Perselisihan Menurut Hukum Perdata

Penyelesaian menurut hukum perdata ditujukan untuk korban atau pihak yang menderita kerugian akibat perbuatan pihak lain. Oleh karena itu tuntutan dalam hukum perdata seringkali dikenal dengan istilah tuntutan atau ganti rugi. Dalam sistem hukum kita, terdapat dua dalil yang dapat digunakan untuk mengajukan tuntutan ganti rugi, yaitu dalil wanprestasi (ingkar janji) dan dalil *onrechtmatigdaad* (perbuatan melanggar) hukum.

Dalil wanprestasi atau ingkar janji digunakan apabila perikatan yang terjadi antara para pihak timbul karena perjanjian. Dalam hubungan hukum yang timbul karena perjanjian, masing-masing pihak mempunyai kewajiban untuk memenuhi

sesuatu sesuai dengan isi perjanjian, selain itu juga memiliki hak untuk menuntut agar isi perjanjian dipenuhi dengan baik. Salah satu pihak dapat dinyatakan ingkar janji apabila yang bersangkutan tidak memenuhi isi perjanjian, memenuhi tetapi tidak sesuai yang dijanjikan atau memenuhi tetapi terlambat. Selanjutnya terhadap pihak yang melakukan wanprestasi, pihak yang lain dapat melakukan tuntutan berupa: pemenuhan isi perjanjian, pemenuhan isi perjanjian dengan ganti rugi, pembatalan perjanjian, pembatalan perjanjian dengan ganti rugi.⁸⁵

Dalil wanprestasi dapat digunakan pelanggan untuk mengajukan gugatan melalui Peradilan Umum terhadap PDAM atas tidak dipenuhinya perjanjian secara sempurna oleh PDAM. Dalam hal ini PDAM tidak menyalurkan air minum sebagaimana yang dijanjikan oleh PDAM (air keruh, air tersendat-sendat, mengandung bakteri, zat berbahaya dan lain-lain). Di sisi lainnya PDAM selalu menuntut pelanggan untuk memenuhi kewajibannya membayar rekening air tepat pada

⁸⁵ R. Setiawan, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, Bandung: Bina Cipta, 1979, h.54

waktunya. Keterlambatan membayar dikenakan denda bahkan dapat dikenakan penutupan sementara saluran air. PDAM tidak mau memperhitungkan apakah air yang disalurkan berkualitas air minum atau tidak, besarnya tarif pembayaran air tetap sesuai dengan tarif air minum. Hal ini jelas merugikan pelanggan yang nyata-nyata membayar rekening ke PDAM sesuai dengan tarif yang ditentukan untuk air minum. Di sinilah telah terbukti unsur perbuatan ingkar janji yang telah dilakukan oleh PDAM.

Atas dasar hal tersebut di atas, maka pelanggan dapat mengajukan tuntutan kepada PDAM untuk memberikan air minum sebagaimana yang diperjanjikan. Tuntutan tersebut dapat disertai dengan tuntutan ganti rugi apabila pelanggan menderita kerugian akibat tidak sempurnanya kualitas maupun kuantitas penyaluran air yang dilakukan oleh PDAM, misalnya menderita sakit diare dan memerlukan pengobatan dan lain-lain.

Kendala yang dialami oleh pelanggan dalam mengajukan gugatan atas dasar wanprestasi adalah pada aspek pembuktian adanya perjanjian. Hal ini

dikarenakan dalam prakteknya, pelanggan tidak mempunyai dokumen perjanjian baku yang menjadi dasar hubungan hukum antara pelanggan dengan PDAM. Namun demikian pelanggan masih memiliki bukti pembayaran untuk menunjukkan adanya hubungan hukum tersebut.

Selain menggunakan dalil wanprestasi, pelanggan juga dapat menggunakan dalil perbuatan melanggar hukum untuk menuntut ganti rugi terhadap PDAM. Unsur-unsur yang harus dibuktikan menurut pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata adalah:

- ❖ Harus ada perbuatan
- ❖ Perbuatan itu harus *onrechtmatig*
- ❖ Pelaku harus mempunyai kesalahan
- ❖ Perbuatan itu menimbulkan kerusakan atau kerugian (ada hubungan). Sedangkan yurisprudensi menambahkan satu syarat lagi
- ❖ Bahwa norma yang dilanggar bermaksud untuk melindungi kepentingan yang terkena atau tersangkut (*dader=plager*; orang yang menderita= *gelaederde=benadeelde*)⁸⁶

⁸⁶ Soetojo Prawirohamidjojo, Marthalena Pohan, *Unrechtmatige Daad*, Surabaya: Djumali, h. 1

Dengan menggunakan kelima unsur tersebut maka jelaslah bahwa PDAM tidak memenuhi hak-hak normatif pelanggannya dapat digugat pelanggannya melalui peradilan umum atas dasar perbuatan melanggar hukum. Hanya saja terdapat beberapa kendala bagi pelanggan dalam hal pembuktian unsur-unsur tersebut, utamanya adalah:

❖ Membuktikan unsur kesalahan pihak PDAM.

Hal ini menjadi kesulitan tersendiri bagi pelanggan karena sulitnya membuktikan unsur kesengajaan ataupun kelalaian pihak PDAM. PDAM dapat berlindung dengan Peraturan Daerah Kotamadya Tingkat II Semarang No. 690/759 Tahun 1997, tentang Pelayanan dan Tarif Air Minum PDAM.

❖ Membuktikan unsur menimbulkan kerugian atau hubungan sebab-akibat antara perbuatan dengan kerugian yang diderita oleh pelanggan. Meskipun sulit, mungkin pelanggan dapat membuktikan bahwa air PDAM keruh atau kotor, namun pelanggan akan kesulitan untuk membuktikan bahwa sakit diare yang diderita disebabkan oleh keruhnya air PDAM dan bukan

disebabkan oleh hal yang lainnya. Hal ini dapat dipahami karena pembuktian kausalitas tersebut sangat rumit, teknis, medis dan ilmiah. Sementara itu para pelanggan sebagian besar adalah orang awam yang mempunyai keterbatasan baik menyangkut biaya maupun pengetahuan.

Uraian tersebut di atas menunjukkan bahwa secara umum Kitab Undang-Undang Hukum Perdata telah memberikan perlindungan hukum atas hak-hak pelanggan PDAM untuk mendapat ganti rugi dari PDAM. Namun demikian ketentuan-ketentuan umum tersebut masih banyak mengandung kelemahan sebagaimana diuraikan di atas. Sehingga masih memberi peluang besar bagi PDAM untuk menghindar dari tuntutan tersebut.

Oleh karena itu dalam rangka mempertahankan hak-haknya, pelanggan dapat mengajukan gugatan atas dasar ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen, yaitu:

“Pelaku usaha bertanggungjawab memberikan ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan atau kerugian konsumen akibat mengkonsumsi barang dan jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan”.

2. Penyelesaian perselisihan menurut hukum administrasi

Penyelesaian menurut hukum administrasi berkaitan dengan kedudukan PDAM selaku instansi pemerintah. Sehingga secara langsung segala tindakan yang dilakukan oleh PDAM tidak terlepas dari norma-norma pemerintahan (*bestuursnormen*), baik norma yang tertulis maupun norma yang tidak tertulis yang berupa Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik.

Upaya administrasi dapat ditempuh oleh pelanggan PDAM apabila dirugikan oleh tindakan PDAM. Secara umum, upaya ini dibagi menjadi dua, yaitu upaya administrasi yang terdiri dari upaya keberatan dan banding administrasi, serta upaya peradilan.

Upaya keberatan ditujukan kepada instansi yang bersangkutan, dalam hal ini PDAM. Melalui upaya ini, pelanggan dapat mengajukan keberatan kepada PDAM tentang kualitas pelayanan maupun kualitas air PDAM. Selanjutnya pihak PDAM akan memberikan tanggapan terhadap keberatan tersebut. Dalam mekanisme yang tetap di PDAM,

maka upaya ini dalam praktek disebut dengan "pengaduan". Di bagian pengaduan PDAM, telah disediakan formulir pengaduan yang pada intinya berisi identitas pelanggan dan alamat persil yang bersangkutan serta uraian tentang permasalahan yang dihadapi oleh pelanggan. Pengaduan tersebut pada umumnya berhubungan dengan validitas meter air, pipa air, pemakaian air, keadaan air, tarip atau permasalahan yang lainnya. Selanjutnya laporan tersebut diserahkan kepada petugas, dan pelanggan memperoleh tanda bukti lapor atau pengaduan.

Upaya banding administrasi dapat ditempuh oleh pelanggan apabila pengaduan ke instansi yang bersangkutan tidak memperhatikan pengaduan yang telah dilakukan oleh pelanggan. Banding administrasi diajukan kepada pejabat atasan dari pimpinan PDAM, dalam hal ini adalah Walikota Kepala Daerah. Sehingga pelanggan dapat mengajukan permasalahannya kepada Walikota. Selanjutnya Walikota dapat memerintahkan kepada Direksi PDAM untuk memperhatikan pengaduan dari pelanggan.

Upaya melalui peradilan dapat ditempuh oleh pelanggan apabila tidak mendapatkan tanggapan yang memadai setelah melakukan upaya administrasi. Upaya melalui peradilan dapat juga ditempuh oleh pelanggan tanpa terlebih dahulu melakukan upaya administrasi.

Upaya peradilan yang dapat ditempuh oleh pelanggan PDAM dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu melalui Peradilan Umum dan melalui Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN). Melalui PTUN apabila pelanggan dirugikan oleh perbuatan PDAM yang berupa keputusan Pejabat PDAM. Sedangkan selebihnya diselesaikan melalui Peradilan Umum dengan perangkat hukum perdata biasa sebagaimana telah diuraikan dalam sub pembahasan penyelesaian perselisihan menurut hukum perdata. Satu hal yang perlu dikemukakan berkaitan dengan penyelesaian perselisihan menurut hukum perdata, adalah dapatnya ditambah Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik sebagai dasar pijakan untuk menilai perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh PDAM. Hal ini sebagai konsekwensi kedudukan PDAM sebagai instansi

pemerintah yang harus memperhatikan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam setiap mengambil tindakan. Upaya melalui Peradilan Tata Usaha Negara dapat ditempuh oleh pelanggan apabila dirugikan atas keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat PDAM, misalnya tentang pengenaan sanksi penutupan saluran air PDAM.

- **Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK)**

Mengadopsi model penyelesaian perburuhan melalui tripartit, maka Undang-Undang Perlindungan Konsumen mengintrodusir sebuah badan baru yang bertugas untuk menyelesaikan sengketa konsumen yang disebut dengan Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen atau disingkat BPSK. Penyelesaian melalui BPSK termasuk salah satu model penyelesaian sengketa di luar pengadilan, karena selain melalui BPSK, sengketa konsumen dapat juga diselesaikan melalui upaya-upaya perdamaian para pihak.

BPSK dibentuk oleh pemerintah di tiap Daerah Tingkat II dengan tiga komposisi keanggotaan (tripartit), yaitu berasal dari unsur Pemerintah, unsur Konsumen dan unsur Pelaku Usaha. Namun

demikian tata cara pengangkatan dan sebagainya masih menunggu peraturan lebih lanjut yang ditetapkan oleh Menteri Perdagangan dan Perindustrian.

Selain bertugas untuk menyelesaikan sengketa konsumen, maka berdasarkan Pasal 52 Undang-Undang Perlindungan Konsumen, BPSK mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut:

- a. Melaksanakan penanganan dan penyelesaian sengketa konsumen dengan cara melalui mediasi atau arbitrase atau konsiliasi;
- b. Memberikan konsultasi perlindungan konsumen;
- c. Melakukan pengawasan terhadap pencantuman klausula baku;
- d. Melaporkan kepada penyidik umum apabila terjadi pelanggaran ketentuan dalam undang-undang ini;
- e. Menerima pengaduan baik tertulis maupun tidak tertulis, dari konsumen tentang terjadinya pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- f. Melakukan penelitian dan pemeriksaan sengketa perlindungan konsumen;

- g. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- h. Memanggil dan menghasilkan saksi, saksi ahli dan atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap undang-undang ini;
- i. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli atau setiap orang sebagaimana dimaksud pada huruf g dan huruf h, yang tidak bersedia memenuhi panggilan badan penyelesaian sengketa konsumen;
- j. Mendapatkan, meneliti dan atau menilai surat, dokumen atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
- k. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidaknya kerugian di pihak konsumen;
- l. Memberitahukan putusan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap perlindungan konsumen;
- m. Menjatuhkan sanksi administrasi kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

Dilihat dari tugas dan wewenang tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa BPSK dimaksudkan sebagai badan yang permanen. Hal ini juga dapat dilihat dari komposisi keanggotaannya yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri serta perangkat organisasinya yang dilengkapi dengan kesekretariatan lengkap dengan kepala dan anggota sekretariat.

Namun demikian ada beberapa catatan yang perlu diperhatikan dalam pembentukan BPSK, antara lain:

1. Dilihat dari pembentuknya adalah pemerintah maka BPSK ini secara kelembagaan berada dalam ruang lingkup pemerintahan (bukan lembaga peradilan). Sehingga secara fungsional dapat berfungsi sebagai badan banding administrasi. Namun demikian BPSK memiliki anggota yang non pemerintahan. Hal ini merupakan kelebihan sekaligus dapat mengandung kelemahan, dibandingkan dengan badan banding administrasi lainnya yang pejabatnya adalah murni unsur pemerintahan.

2. Titik lemah BPSK terdapat pada mekanisme rekrutmen anggota yang mewakili konsumen dan pelaku usaha. Di sini diperlukan syarat-syarat yang ketat dengan mekanisme pengangkatan yang transparan sehingga orang-orang yang diangkat benar-benar dapat bertindak obyektif. Hal ini dikarenakan obyektivitas (*fairly*) merupakan kunci yang harus dipegang oleh setiap lembaga penyelesaian sengketa. Apabila mekanisme pengangkatan tidak transparan maka tidak mustahil apabila semua anggota BPSK lebih mewakili pelaku usaha dibanding dengan keberpihakan mereka kepada konsumen. Sungguh lembaga yang didirikan dengan maksud memberikan perlindungan konsumen tetapi justru menjadi lembaga penguat pelaku usaha.
3. Dengan komposisi tripartit (Pemerintah, Konsumen dan Pelaku Usaha), maka diharapkan Pemerintah dapat bertindak fair sebagai penengah yang bijaksana. Namun demikian hal itu sangat sulit diharapkan apabila pelaku

usahanya adalah Perusahaan Milik Negara yang notabene adalah pemerintah. Dengan komposisi demikian akan sulit mengharapkan unsur pemerintah bertindak fair. Oleh karena itu persoalan mekanisme rekrutmen dan pembentukan majelis yang menangani kasus tertentu harus diatur secara jelas dan tegas, termasuk kemungkinan apabila pelaku usahanya adalah perusahaan daerah yang notabene adalah pemerintah.

BAB IV

PENUTUP

Berdasarkan uraian-uraian yang telah disajikan diperoleh dari lapangan dipadukan dengan data kepustakaan kemudian dianalisis, maka pada bagian Penutup tulisan ini dikemukakan beberapa Kesimpulan sebagai akhir dari Pembahasan tentang Perlindungan hukum Bagi Konsumen PDAM. Selain itu dikemukakan pula beberapa Saran dalam rangka optimalisasi hasil-hasil tulisan ini, guna meningkatkan usaha-usaha yang kongkrit untuk mewujudkan Perlindungan bagi Konsumen.

A. KESIMPULAN

1. PDAM selaku institusi pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum publik serta melakukan perbuatan hukum privat. Salah satu perbuatan hukum privat yang dilakukan oleh PDAM adalah melayani pelanggan yang membutuhkan air minum. Hubungan hukum tersebut terikat dalam perjanjian penyambungan air (perjanjian pemborongan kerja), perjanjian jual beli air, dan perjanjian sewa meter air.

Dalam perjanjian antara PDAM dengan pelanggan tetap tergambar adanya asas kebebasan berkontrak dan kesetaraan para pihak. Dalam peraturan perundang-

undangan yang mendasari hubungan hukum PDAM dengan pelanggan, khususnya dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 690/759/Tahun 1997 masih terdapat standar ganda dalam melihat hubungan antara PDAM dengan pelanggan. Satu sisi menyatakan bahwa hubungan hukumnya adalah hubungan hukum perdata, tetapi di sisi lain mengesankan hubungan hukum publik. Hal ini tidak boleh terjadi, karena secara Teoritis pada saat organ administrasi menjalankan perbuatan Hukum Perdata, maka dia harus tunduk kepada sistem Hukum Perdata. Organ administrasi negara harus melepas atribusi kewenangan publik. Dengan demikian konsistensi hukum dapat terjaga dengan baik.

2. Dalam kaitannya dengan perlindungan konsumen, PDAM harus memberikan jaminan atas hak-hak normatif pelanggan menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen, khususnya hak atas keselamatan, kenyamanan dan keamanan pelanggan dalam mengkonsumsi air PDAM, yang salah satu implementasinya adalah hak untuk mendapat air bersih yang berkualitas sesuai standar serta kelancaran pemasokan air. Untuk menjadi pelanggan PDAM, harus melalui beberapa tahapan sebagai berikut: Tahap Pendaftaran, Tahap Pemeriksaan calon pelanggan,

Tahap Penetapan Biaya Pemasangan, Tahap Pembayaran, dan Tahap Pemasangan PDAM. Dari prosedur dalam berlangganan PDAM belum terlihat adanya informasi yang jelas bagi konsumen tentang hak dan kewajibannya serta larangan yang tidak boleh dilakukan serta petunjuk penggunaan air PDAM. Dilihat dari asas Demokrasi, maka prosedur dalam berlangganan PDAM masih kurang transparan. Apabila terjadi perselisihan antara PDAM dengan pelanggannya, lebih ditekankan aspek tinjauannya dari sisi pelanggan selaku konsumen. Perselisihan antara PDAM dengan pelanggan yang diakibatkan oleh kurang atau tidak terpenuhinya hak-hak normatif pelanggan dapat diselesaikan oleh pelanggan melalui pendekatan hukum perdata, hukum pidana maupun hukum administrasi. Penyelesaian keperdataan untuk mendapat ganti rugi, pelanggan dapat menempuh melalui upaya damai maupun peradilan dengan mengajukan gugatan atas wanprestasi, atau perbuatan melanggar hukum atau atas dasar tanggungjawab mutlak (*strict liability*) menurut Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Perlindungan Konsumen. Sedangkan penyelesaian menurut hukum administrasi melalui upaya pengaduan atau keberatan ke PDAM, dan banding administrasi melalui Walikota serta sambil

menunggu peraturan pelaksana lebih lanjut dapat diajukan kepada Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

B. SARAN

1. PDAM hendaknya konsisten dengan perbuatan hukum yang dilakukan dengan sistem hukumnya, sehingga pada saat melakukan perbuatan hukum perdata harus tunduk seutuhnya pada sistem hukum perdata. PDAM tidak berlindung di balik kedudukannya sebagai institusi pemerintah pada saat digugat oleh pelanggan. Untuk itu tidak ada pilihan lain kecuali PDAM harus mampu bekerja secara profesional.
2. Dalam rangka menegakkan hak-hak normatifnya, pelanggan harus proaktif untuk membela hak-haknya apabila dilanggar oleh PDAM. Untuk itu segala upaya harus dilakukan dengan memanfaatkan saran hukum yang ada baik perdata, pidana maupun administrasi.
3. Untuk memperbaharui hubungan antara PDAM dengan pelanggan agar tidak terkesan subordinasi, maka harus dilakukan reformasi hukum dengan merubah paradigma lama yang terdapat dalam Peraturan Daerah Kotamadya Daerah Tingkat II Semarang Nomor 690/759/Tahun 1997 yang lebih berorientasi pada PDAM, menjadi peraturan yang lebih berorientasi kepada hak-hak pelanggan. Di

sinilah para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dituntut untuk tanggap dengan menggunakan hak inisiatif mengajukan rancangan peraturan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Anoraga, Panji, 1995, *BUMN, Swasta dan Koperasi, Tiga Pelaku Ekonomi*, Pustaka Jaya, Jakarta, 1995.
- Atmosudirdjo, Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.
- Az, Nasution, *Konsumen dan Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995.
- Badrulzaman, Mariam Darus, *Aneka hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994.
- _____, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994.
- Badrulzaman, Mariam Darus, *Perjanjian Baku Perkembangannya di Indonesia*, Kumpulan Pidato : Pidato Pengukuhan, Alumni, Bandung, 1981.
- Borrie, Gordon, *The Consumer, Society and The Law*, Penguin Books, Midlesex, England, 1981.
- Bramen, Julia, *Memandu Metode Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997.
- Busroh, Abu Daud, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990.
- Black, Donald, *The Behavior of Law*, Academic Press, New York, 1976.
- Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary (Six Edition)*, West Publishing Co, st. Paul, Minnesota, USA, 1990.
- Faisal, Sanapiah, *Penelitian Kualitatif, Dasar – Dasar dan Aplikasinya*, Alumni, Bandung, 1990.
- Fuady, Munir, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.
- _____, *Hukum Kontrak (Dari sudut Pandang Hukum Bisnis)*, Binarupa Aksara, Jakarta 1999.
- Gillies, Petter, *Business Law*, The Federation Press, Sydney, Australia, 1995.
- Hartono, Soenaryanti, *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir ke-20*, Alumni, Bandung, 1994.

Hartono, Soenaryati, *Kembali ke Metode Penelitian Hukum*, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 1984.

Hadjon, Philipus M., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993.

Hasan Sadily dan Echols, John, *Kamus Inggris- Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1995.

J. Satrio, *Hukum Perjanjian (Perjanjian Pada Umumnya)*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1992.

_____, *Hukum Perusahaan Indonesia (Aspek Hukum Dalam Ekonomi)*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1995.

Meliala, A. Qirom Samsudin, *Pokok – Pokok Hukum Perjanjian beserta Perkembangannya*, Liberti, Yogyakarta, 1986.

Moloeng, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakya, Bandung, 1996.

Muhajir, Noeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Raka sarasin, Yogyakarta, 1996.

Muhammad, Abdulkadir, *Hukum Perikatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990.

_____, *Perjanjian Baku Dalam Praktek Perusahaan Perdagangan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992.

Munir Fuady, *Perlindungan Konsumen Dalam Berbagai Peraturan dan Perundang-undangan dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1984.

Mohammad, Abdul Kadir, *Hukum Perikatan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990.

_____, *Perjanjian Baku dalam Praktek Perusahaan Perdagangan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1992.

Panggabean, Hendri P., *Penyalahgunaan Keadaan Sebagai Alasan Untuk Pembatalan Perjanjian (Berbagai Perkembangan Hukum di Belanda)*, Liberty, Yogyakarta, 1992.

Patrick, Purwahid, *Asas Itikad Baik dan Kepatutan dalam Perjanjian*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1986.

_____, *Dasar – Dasar Hukum Perikatan*, Mandar Maju, Bandung, 1994.

- Prawirohamidjojo, Soetodjo, *Hukum Perikatan*, Bina Ilmu, Surabaya, 1984.
- Prodjodikoro, Wirjono, *Asas – Asas Hukum Perjanjian*, Balai, Bandung, 1989.
- Rahardjo, Satjipto, *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung, 1980.
- _____, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980.
- _____, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Alumni, Bandung, 1983.
- _____, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Setiawan, *Pokok – Pokok Hukum Perdata*, Bina Cipta, Bandung, 1979.
- Setiawan, *Pokok – Pokok Hukum Perikatan*, Bina Cipta, Bandung, 1979.
- Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta, 2000.
- Soekanto, Soejono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1981.
- Soekanto, Soejono dan Sri Pamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985.
- Subekti R., *Aneka Perjanjian*, Alumni, Bandung, 1993.
- _____, *Hukum Perjanjian*, Intermas, Jakarta, 1985.
- _____, Tjiptosudibio, *Kitab Undang – Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramitra, Jakarta, 1992.
- Sjahdeni, Sutan Renny, *“Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang dengan Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia”*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 1993.
- Soekanto, Soerjono, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1983.
- _____, *Ringkasan Metodologi Penelitian Hukum Empiris*, Ind-Hill-Co, Jakarta, 1990.
- Syawali, Husni, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Mandar Maju, Bandung, 2000.

_____, *Ringkasan Metodologi Penelitian Hukum Empiris*, Ind-Hill Co., Jakarta, 1990.

Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986.

Widyastuti, Maria Farida, *Ilmu Perundang – Undangan*, University Indonesia Press, Jakarta, 1999.

Wijaya, Gunawan, Ahmad Yani, *Hukum tentang Perlindungan Konsumen*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000.

MAKALAH / ARTIKEL

Abdul Hakim G. Nusantara, Arimbi Heroepoetri, tentang *Undang – Undang Perlindungan Konsumen*, Makalah, pada Seminar Nasional Sosialisasi Undang – Undang No.5 Tahun 1999 dan Undang – Undang No.8 Tahun 1999, 24 Februari 2000.

Agus Brotosusilo, *Sosialisasi Hasil Penelitian Mengenai Kajian Terhadap UU No.5 Tahun 1999, dan UU No.8 Tahun 1999*, Makalah, disajikan dalam Seminar Nasional Sosioalisasi UU No.5 Tahun 1999 dan UU No.8 Tahun 1999, 24 Februari 2000.

Bisnis Indonesia, 8 Maret, 1998

Maryono, *Permasalahan Perlindungan Konsumen di Indonesia*, Gema Stikubank, Edisi 31 No.IV, Agustus, 1999.

Marzuki, Peter Mahmud, *Implikasi Undang – Undang Perlindungan Konsumen Bagi Masyarakat Bisnis dan Konsumen di Indonesia*, Makalah dalam Seminar UU Perlindungan Konsumen, UBAYA, 17 Juni 2000.

Suara Merdeka, *Dikeluhkan Kualitas Air PDAM*, 18 April 2002, hal.XIII.

UNDANG – UNDANG

- Tap MPR No.2 / MPR / 1983 tentang *mengatur dan mengatasi permasalahan air minum bagi masyarakat.*
- Tap MPR No.4 / MPR / 1999 tentang *GBHN.*
- Kitab Undang – Undang Hukum Perdata.
- Undang – Undang No.8 Tahun 1999 tentang *Perlindungan Konsumen.*
- Undang – Undang No.22 Tahun 1999 tentang *Otonomi Daerah.*
- Surat Keputusan Walikota Kepala Daerah Kota Semarang No.690/31/1986 tentang *PDAM.*
- Peraturan Daerah Tingkat II Semarang nomor 690/759/tahun97 tentang *Pelayanan dan Tarif Air Minum pada Perusahaan Daerah Air Minum di Semarang.*
- Perda Kotamadya Semarang No.12 Tahun 1978 dan SK Walikotamadya No.690 / 225 / 1989 tentang *visi dan misi, serta tujuan dari PDAM.*
- Peraturan Menteri Kesehatan RI Nomor: 416/ Menkes/PER/IX/1990, Tentang *Syarat-syarat Dan Pengawasan Kualitas Air Minum.*

UNIT-POSTAK UNDIP